



STUDIO SUGLI EFFETTI DELL'ADESIONE DI VIGEVANO ALLA CITTÀ METROPOLITANA DI MILANO



Indice degli argomenti

<i>PREFAZIONE</i>	P. 3
<i>PRESENTAZIONE DELLO STUDIO</i>	P. 7
<i>METODO DI ANALISI</i>	P. 9
<i>CAPITOLO 1. QUADRO ISTITUZIONALE E NORMATIVO</i>	P. 17
<i>CAPITOLO 2. FATTORI DI RELAZIONE URBANISTICO-TERRITORIALE E INFRASTRUTTURALE</i>	P. 30
<i>CAPITOLO 3. DINAMICHE ECONOMICHE E PROSPETTIVE DI GOVERNO</i>	P. 94
<i>CAPITOLO 4. GESTIONE ED EROGAZIONE DEI SERVIZI PUBBLICI</i>	P. 132
<i>CAPITOLO 5. IL QUADRO DELLE RISORSE</i>	P. 185
<i>CAPITOLO 6. ANALISI DI SCENARIO E VALUTAZIONE DI SINTESI</i>	P. 203
<i>ALLEGATO. INTERVISTE A TESTIMONI PRIVILEGIATI</i>	P. 229

Prefazione

di Alberto Cazzani¹

Vigevano: una città ideale

Il dibattito emerso con la richiesta di ingresso di Vigevano nella Città Metropolitana di Milano ci ha fatto ricordare il Rinascimento. Allora, il sostegno degli Sforza permise a Vigevano di essere un esempio di nuovo centro cittadino razionalmente progettato nel rispetto dei canoni di “città ideale” enunciati da Leon Battista Alberti e Leonardo da Vinci.

Ora, un ideale è di per sé visionario. Ma perché sia realizzabile dev'essere anche rivoluzionario. Deve risalire la corrente e disinteressarsi di trend e consuetudini. Una città ideale, per essere davvero un modello urbanistico, amministrativo e culturale deve rompere gli schemi. Una città ideale è disruptive.

Di Vigevano, già città ideale nel Quattrocento, noi sogniamo fare un benchmark per altri centri urbani italiani ed europei. Oggi, a questa città va riconosciuto il merito di essere stata la prima in Italia a richiedere l'ingresso in una delle nuove città metropolitane. Ma questo non basta per essere davvero una città ideale. Perché si è disruptive anche nel metodo, oltretutto nell'ambizione. Per essere un benchmark bisogna essere in grado di realizzare un piano strategico, impostato su due gambe: conoscenza di ciò che si è, innovazione per quel che si vuol diventare.

Vigevano desidera entrare nel sistema metropolitano milanese. Può farlo. Ne ha i numeri. È infatti la dodicesima città lombarda per popolazione, la seconda nell'attuale provincia pavese e diverrebbe la quarta nella nuova città metropolitana milanese. Non si sta parlando quindi di un piccolo Comune, che decide di spostarsi da una provincia all'altra. La decisione di un soggetto di queste dimensioni è in grado di snaturare l'identità stessa della provincia di Pavia. Prospettiva, questa, che non deve spaventare. Ma si deve avere consapevolezza e si deve costruire un progetto che riguardi tutto il territorio pavese.

È per questo che Confindustria Pavia ha deciso di rimboccarsi le maniche e di dare il proprio contributo alle istituzioni e al territorio, affinché Vigevano possa essere davvero un modello. Con l'approccio imprenditoriale che ci è proprio, abbiamo ritenuto indispensabile capire bene quali fossero i termini del problema e abbiamo promosso questo studio. “Conoscere per decidere”, diceva Einaudi.

Il lavoro mette in luce le potenzialità da sfruttare, la prospettiva territoriale di riferimento e la collocazione di Vigevano nel sistema metropolitano milanese. Noi siamo convinti che Vigevano possa essere il grimaldello per riaprire la porta della riforma degli enti locali. Auspichiamo quindi l'avvio di una fase costituente, in Lombardia, per ridisegnare l'assetto delle istituzioni locali, attribuendo loro maggiore efficienza, riducendo i costi e soprattutto adeguandole coerentemente alla geografia economica odierna.

La Pubblica Amministrazione nel nostro Paese costa troppo, è inefficiente e quindi frena lo sviluppo. È dunque indispensabile un cambiamento radicale dell'assetto degli enti locali. Un cambiamento che è tanto più necessario perché è la geografia economica a essere cambiata. Mentre i nostri enti locali sono ancora quelli dell'unità d'Italia. Non è ovunque così. Molti altri Paesi hanno modificato nel tempo l'organizzazione dei pubblici poteri sul territorio. Oggi la competizione a livello globale avviene tra grandi aree metropolitane. Milano è la principale in Italia, il cuore del nord industriale, la piattaforma di servizi avanzati

¹ Presidente Confindustria Pavia.

che ci connette con le reti lunghe internazionali. I legami tra Milano e i Comuni di un'area molto vasta, che va da Novara a Piacenza, sono cresciuti moltissimo e sono destinati a crescere ancora, con le conseguenti esigenze infrastrutturali, di governo della mobilità e dei servizi.

I problemi quindi riguardano come rivedere gli assetti degli enti locali per governare una grande area metropolitana, e come restituire competitività a quei territori, quali Vigevano e buona parte del pavese, che fino a oggi non hanno tratto vantaggi economici dallo sviluppo dell'area metropolitana, anzi ne hanno sofferto.

La riforma degli enti locali, che prende avvio con la Legge Delrio e che prevede l'eliminazione delle Province dalla Costituzione, è madida di incognite che lasciano incerto il futuro degli enti locali stessi. Non consente di affrontare bene i problemi dell'oggi e non traccia una via chiara per il domani. Le province sono state indebolite ma restano, e non si sa con quali prospettive. Per ridurre il numero dei Comuni si sta facendo poco. Nel 2015, abbiamo sospirato con soddisfazione alla notizia che 2 dei 189 comuni della nostra provincia hanno deciso di fondersi. Sono state costituite poi le nuove città metropolitane, che però nascono già vecchie, in quanto conservano i confini delle dismesse province e si sono accollati gli stessi gravi problemi finanziari. La finanza decentrata resta un rebus irrisolto e dobbiamo assistere alle continue lamentele degli enti locali che soffrono di asfissia finanziaria.

Ebbene, noi non vogliamo che Vigevano entri nella città metropolitana di Milano seguendo l'onda di una riforma tanto disconnessa. D'altra parte ci rendiamo conto della sua richiesta. Essa appare come una reazione all'incertezza attuale. In sostanza si è detto: nasce una nuova istituzione, la città metropolitana, mentre quella vecchia, la provincia, ha un futuro indecifrabile. Quindi, meglio lasciare il vecchio per il nuovo. Ma questo ragionamento, seppur comprensibile nella prospettiva vigevanese, vale per tutti i Comuni che stanno fuori e causerebbe una corsa senza senso a entrare nella città metropolitana.

Noi siamo convinti che solo con una progettazione che porti alla definizione di un piano strategico si possa essere un benchmark. Sull'esempio degli Sforza, se proprio vogliamo prendere dalla storia un esempio disruptive. Abbiamo promosso questo studio quindi perché una scelta di tale portata affrontata con un metodo inattaccabile e sostenuta da un progetto chiaro e ampiamente condiviso.

Il primo passo sta nel tracciare una prospettiva territoriale che veda coinvolta Vigevano, ma anche i comuni vicini. Perché è impensabile che la prima possa scegliere da sola senza preoccuparsi della sorte dei comuni a essa strettamente legati.

La prospettiva territoriale con cui leggiamo questo tema, quindi, non può essere solo vigevanese. Non si può infatti non tenere conto della collocazione istituzionale dei Comuni contermini, che fanno parte del sistema locale del lavoro che gravita intorno a Vigevano. E tanto meno si può snobbare il resto della provincia pavese.

Vigevano è sempre stato un centro attrattivo e deve puntare a esserlo anche in futuro. Deve quindi responsabilmente preoccuparsi di costruire un nuovo equilibrio istituzionale complessivo che sia migliore dell'attuale.

Di conseguenza, è importante sottolineare sei punti:

1. Il sistema metropolitano milanese è ben più vasto della vecchia provincia di Milano e la nostra visione di sviluppo deve combaciarsi. Ancora nel 2014, il Presidente di Assolombarda, Gianfelice Rocca, faceva di Barcellona il benchmark per Milano, mettendo in luce per il capoluogo lombardo un'area di influenza con un raggio di circa di 60 chilometri. Da questa vision ne conseguono due prospettive di lavoro: l'allargamento dei confini della città metropolitana e la rimodulazione delle relazioni tra chi è dentro a quest'area e chi, pur essendo fuori, ha stretti rapporti socioeconomici con Milano. Non è pensabile infatti né che i confini della città metropolitana siano rigidi e imm modificabili, né che essa si allarghi fino a comprendere l'intero sistema metropolitano milanese. In questo caso a Regione Lombardia, istituzione di vertice nella gerarchia degli enti locali, spetta il ruolo di attore fondamentale in un vero e proprio processo costituente che deve darci l'assetto di governo più efficiente per una delle principali regioni industriali e manifatturiere d'Europa;

2. Vigevano è il centro di un sistema socioeconomico territoriale che comprende circa 160 mila abitanti e che, considerato nel suo complesso, potrebbe costituire il terzo polo urbano lombardo. Sarebbe allora un controsenso staccarla dai comuni contermini. Se si vuole che questa area trovi collocazione nella città metropolitana, bisogna negoziare per rivedere le zone omogenee;
3. La governance del sistema metropolitano milanese non riguarda solo Vigevano, che ha avuto il grande merito di cogliere l'importanza di questa novità istituzionale. Riguarda tutti i centri urbani medi limitrofi all'attuale città metropolitana, molte province lombarde, gran parte della provincia pavese e senz'altro Pavia. Bisogna dunque archiviare le consuetudini del passato e introdurre in maniera dirimpante il valore dell'innovazione anche in seno alla Pubblica Amministrazione;
4. Vigevano è una terra di mezzo, è una città nella campagna, è un importante centro urbano che presenta relazioni molto forti con la Lomellina, con Novara e con Milano. Vigevano dunque connette Milano e la campagna e la sua collocazione istituzionale deve tenere conto di questa funzione;
5. Vigevano non è e non potrà mai essere periferia della città metropolitana milanese. Perché ha una propria, forte e radicata identità urbana ed economica, un'attrattività che ha saputo tenere viva in secoli di storia e che non deve perdere;
6. Vigevano deve dotarsi di un vero e proprio piano strategico, che deve essere il punto di partenza per progettare l'assetto istituzionale ottimale.

Nel 2014, Confindustria Pavia, in collaborazione con l'Università di Pavia, ha realizzato il proprio progetto di politica industriale, "Pavia 2020". Da questo ne emerge che Vigevano deve tornare a essere un centro di riferimento internazionale per la filiera della scarpa. Sue sono le tradizioni. Ma soprattutto sua è la tecnologia del meccano-calzaturiero, di cui è leader mondiale. È qui che ha sede il museo della calzatura, un unicum da valorizzare. A Vigevano ci sono spazi per fare reshoring, come grandi opportunità di innovazione nell'ambito di Industria 4.0. Insomma, a Vigevano è possibile immaginare nuove forme di interazione tra manifatturiero, tecnologie della comunicazione e marketing.

La filiera della scarpa ha inoltre connessioni potenziali molto promettenti con altre filiere leader dell'industria locale: quella della salute, dell'Ict e dell'advanced manufacturing. La filiera agroalimentare, anch'essa valorizzata da "Pavia2020", dimostra risorse e potenzialità di sviluppo in tutta la provincia. Vigevano deve essere il centro urbano di riferimento della campagna lomellina, con le proprie specializzazioni alimentari e in particolare con il riso. Manifestazioni quali "Rice" possono essere espressione di un'identità economico territoriale di riferimento per tutto il sistema metropolitano milanese. Vigevano infine deve puntare a rendere il Castello Sforzesco l'esempio più avanzato di gestione economicamente efficiente di un bene culturale, di grandissimo pregio e dalle grandi potenzialità. La sua valorizzazione può integrarsi alla perfezione con la filiera della scarpa e quella dell'agroalimentare, in una visione contemporanea dell'industria creativa e culturale.

Puntando su queste filiere produttive, Vigevano deve rilanciare la propria forza autonoma di generare sviluppo socioeconomico. Uscendo da una fase molto difficile, che ha avuto i contorni di un vero e proprio declino industriale, Vigevano ha accresciuto la propria dipendenza economica da Milano. Ma si tratta di un processo da contrastare. Per ottenere questi risultati, questa città deve avere un'adeguata dotazione infrastrutturale, che rimuova i gap che a oggi ne hanno pesantemente penalizzato lo sviluppo. Va portata allora a compimento la superstrada Vigevano-Malpensa. E va potenziato e ammodernato il collegamento ferroviario Mortara-Vigevano-Milano.

Ecco, un piano strategico di questa natura è la vera priorità per questo territorio. Quel progetto che manca e per il quale vale la pena di lavorare tutti insieme, categorie produttive e istituzioni. Le città ideali oggi si progettano così: ponendo le basi per la loro competitività territoriale.

Con questo studio abbiamo rivolto quindi uno sprone alle istituzioni perché i cambiamenti che sono stati sinora messi in cantiere non sono sufficienti. Nella nostra vision imprenditoriale, le città metropolitane devono essere molto più innovative. Il problema delle aree vaste dev'essere affrontato e risolto. E al tempo stesso si deve effettuare una radicale riduzione del numero delle amministrazioni comunali.

Pensiamo davvero che sia necessaria una fase costituente, per costruire una Lombardia nuova: una regione che sia un esempio di efficienza e innovatività, all'altezza della sua importanza economica e manifatturiera in Europa.

Vigevano è ricca di imprese eccellenti e Confindustria Pavia è pronta a fare la sua parte, collaborando con tutte le istituzioni perché i cambiamenti necessari siano affrontati con coraggio e in modo concreto.

Gli imprenditori raccolgono le sfide. Ma questa in particolare richiede una collaborazione tra categorie produttive e istituzioni ben diversa da quella che c'è stata sinora. Le questioni istituzionali, l'efficienza della PA, l'attrattività del territorio riguardano anche le imprese che vogliono responsabilmente fare la propria parte.

Auspichiamo quindi che la richiesta di Vigevano si trasformi in un grimaldello che costringa a riaprire la porta della riforma degli enti locali, affinché non si perda l'opportunità di dotare il nostro Paese di una governance davvero innovativa per quella che è la sua metropoli di punta nella competizione internazionale.

Presentazione dello studio

Un notevole interesse e risalto sono recentemente scaturiti dall'intenzione manifestata da alcuni rilevanti Comuni lombardi, tra cui Vigevano, di richiedere il mutamento delle circoscrizioni provinciali d'appartenenza e l'adesione alla Città metropolitana di Milano. A tale proposito hanno fatto seguito, da una parte, l'approvazione delle delibere ufficiali da parte di alcuni Consigli comunali e, dall'altra, l'adozione da parte della Regione Lombardia di apposite Linee Guida finalizzate a meglio disciplinare e orientare le procedure di sottoposizione delle richieste stesse.²

Proprio queste ultime Linee guida hanno innovato significativamente sul processo in corso, attribuendo ai Comuni coinvolti l'onere della prova attraverso la predisposizione di "una compiuta e completa istruttoria e una lettura sistematica dei processi di adesione comunale, in considerazione dell'impatto socio-economico-culturale che tale procedimento produce sul territorio", ove tale impatto è da intendersi nella duplice accezione degli effetti, positivi e negativi, sia sul territorio d'approdo sia su quello di distacco.

Lo studio qui proposto, su iniziativa di Confindustria Pavia, è finalizzato a fornire elementi di riflessione sui punti previsti dalla Regione, cercando di mettere in risalto le potenzialità e i rischi insiti nelle diverse opzioni percorribili nel contesto della Provincia di Pavia. Tale attività è anche rivolta, come esplicitamente previsto dalle Linee Guida, a favorire il confronto, sia su base territoriale, sia su base settoriale, nonché la canalizzazione di risorse, interessi e stimoli provenienti dagli attori del territorio.

L'approfondimento ha tenuto in considerazione quanto già prodotto dal Comune di Vigevano nella sua "Richiesta di adesione alla Città metropolitana di Milano-Relazione Progettuale", mirando ad allargarne l'orizzonte, sia dal punto di vista delle tematiche coinvolte, sia dal punto di vista della prospettiva di valutazione. Appare infatti evidente che ciò che può risultare vantaggioso (o svantaggioso) nella prospettiva del singolo Comune che richieda un mutamento delle circoscrizioni potrebbe essere letto in maniera radicalmente diversa se analizzato da un'altra angolatura.

Senza volersi sovrapporre o sostituire a quanto già sviluppato dal Comune di Vigevano, al quale è affidato il compito primario di sostenere e portare avanti la candidatura con dati tecnici e strategici, il presente lavoro punta a portare ulteriori elementi di riflessione ponendosi da prospettive differenti, sia in termini di istituzioni che di attori sul territorio, che potrebbero anche costituire utili spunti per il Comune stesso.

L'articolazione dei contenuti del Rapporto, come previsto dal Progetto condiviso con Confindustria Pavia, è di seguito specificata:

- Prefazione. Vigevano: una città ideale
- Metodo di analisi
- Parte A: Quadro Istituzionale e normativo
- Parte B: Analisi territoriale
- Parte C: Il quadro delle risorse
- Parte D: Analisi di scenario e valutazioni di sintesi
- Allegato: Interviste a testimoni privilegiati

Lo studio è stato realizzato sotto la responsabilità dei Membri dello *Steering Committee* già individuati da Confindustria Pavia nel marzo 2015: Enzo Balboni (Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano), Vittorio

² Regione Lombardia, "D.g.r 26 febbraio 2015 – n. X/3162. Linee-guida relative alle richieste di adesione alla Città metropolitana di Milano da parte dei comuni appartenenti ad altre circoscrizioni provinciali".

Ferri (Università Milano-Bicocca), Franco Osculati (Fondazione Romagnosi), Marco Pompilio (Fondazione Romagnosi) e Andrea Zatti (Fondazione Romagnosi).

L'attribuzione delle parti è specificata all'inizio di ogni singolo capitolo/paragrafo.

Metodo di analisi³

0.1 Il quadro teorico di riferimento

Una valutazione di massima dei possibili costi/benefici derivanti dalla modificazione dei confini circoscrizionali esistenti non può non far riferimento, almeno in chiave introduttiva, ad alcuni principi teorici comunemente utilizzati dall'analisi economica e politologica per definire l'ottima articolazione territoriale dei livelli di governo. Lo scopo di questi approcci d'indagine è comunemente quello di ricercare la massima corrispondenza possibile tra i confini amministrativi, ovvero quelli entro i quali viene esercitato il potere di una certa autorità di governo, e i confini territoriali (o funzionali), ovvero quelli entro cui si svolgono e hanno luogo la maggior parte delle relazioni economiche, fisiche e sociali. Nel caso specifico dei governi metropolitani, tale corpus analitico⁴ si è da tempo dedicato a valutare le convenienze di processi aggregativi, più o meno formalizzati e istituzionalizzati, finalizzati a allargare la città di diritto verso la città di fatto,⁵ con il proposito di dare una risposta ai processi di addensamento e riorganizzazione urbana e alle criticità e opportunità che ne possono scaturire sul fronte della competitività territoriale e della rappresentatività delle collettività coinvolte.

In via del tutto schematica, le principali categorie analitiche utilizzate per valutare l'opportunità di assegnazione di determinate funzioni al livello metropolitano includono:

- *Esternalità e interdipendenze*: rispondono al principio (noto come principio di corrispondenza) per cui i confini amministrativi dovrebbero avere dimensioni territoriali tali da contenere al proprio interno la quantità maggiore possibile di costi e benefici delle politiche che i governi sono chiamati a svolgere. L'allargamento degli attuali confini risulta giustificato quanto più le funzioni siano caratterizzate da esternalità e interdipendenze "transfrontaliere", che fanno sì che gli utenti di determinati servizi non ne paghino (o non completamente) il costo e, congiuntamente, non possano esprimere attraverso il voto le proprie preferenze. Fenomeni quali la pendolarità, la fruizione di beni pubblici al di fuori della propria giurisdizione, le scelte di utilizzo del suolo o di collocazione di rilevanti infrastrutture di rete costituiscono alcuni fattori alla base di interdipendenze che possono giustificare una modificazione del quadro istituzionale di partenza.

³ Testi di Andrea Zatti, Fondazione Romagnosi.

⁴ Su questo punto, nella moltitudine di riferimenti disponibili, si può vedere: Rotelli E. (1999), *Le aree metropolitane in Italia: una questione istituzionale insolita*, Amministrare, 2, pp. 273-302; Bird R., Slack E. (2004), *Fiscal Aspects of Metropolitan Governance*, ITP Paper 041, University of Toronto, January; Basta M., Ferrari C. (2014), *Le Città metropolitane in Italia tra innovazione e conservazione istituzionale*, in IRES et.al (a cura di), "La finanza territoriale. Rapporto 2014", FrancoAngeli, Milano; Balducci A. (2015), *Le trasformazioni post-metropolitane e il modificarsi del legame tra spazio, forme dell'urbano e confini amministrativi*, in Lodigiani R. (a cura di), "Milano 2015. La Città metropolitana, sfide, contraddizioni, attese", FrancoAngeli, Milano.

⁵ Come ben espresso: "Se la peculiarità distintiva del fenomeno metropolitano sta nel suo carattere sistemico e funzionale, fissare spazialmente un sistema metropolitano, definirne cioè i confini fisici, risponde ad esigenze prettamente amministrative. La definizione dei confini della Città metropolitana milanese è tra i maggiori ostacoli incontrati nel processo di istituzione del nuovo ente", in cfr. Pasini N., Fasano L., (2015), *I Comuni e la gestione dei servizi sociali dentro il nuovo quadro istituzionale metropolitano*", in Lodigiani R. (a cura di), "Milano 2015. La Città metropolitana, sfide, contraddizioni, attese", FrancoAngeli, Milano, p. 107.

- *Economie di scala*: si manifestano quando l'efficienza produttiva di un determinato servizio cresce al crescere delle dimensioni prodotte, portando ad una riduzione dei costi unitari. Tale condizione è associata in maniera più rilevante a servizi che richiedono investimenti di grandi dimensioni (servizio idrico, trasporti su ferro, infrastrutture e servizi telematici), mentre risulta meno significativa per altre funzioni urbane (servizi educativi, servizi sociali, attività ricreative, etc.). Va inoltre ricordato che la centralizzazione può anche portare a diseconomie e perdite di utilità tutte le volte in cui le dimensioni divengono eccessive e/o in quei casi in cui essa tenda ad allontanare troppo il luogo di fruizione dalla collocazione spaziale degli utenti (ad esempio con l'istituzione di un'unica centrale di polizia o di vigili del fuoco).

- *Economie di agglomerazione*: si manifestano quando emergono vantaggi reciproci dalla maggiore densità e prossimità (fisica e funzionale) dei soggetti economici operanti sul territorio. Il fatto di appartenere a contesti amministrativi unitari e funzionalmente collegati riduce alcune tipologie di costo (ad esempio di trasporto) e/o consente di beneficiare di servizi e conoscenze già disponibili e diffuse nelle aree coinvolte (ad esempio servizi alle imprese, formazione professionale, capitale umano, tecnologie, marchi territoriali e brand, etc.).

- *Equità e opportunità redistributive*: una collettività amministrativa più ampia permette di meglio considerazione le disparità in termini di bisogni e di capacità fiscali dei territori, provvedendo a interventi perequativi che riescano a livellare le possibilità d'intervento dei singoli governi. Ciò appare di particolare rilievo per quei fenomeni di natura sociale (povertà, immigrazione, disabilità, disoccupazione, etc.) che potrebbero avere una redistribuzione fortemente diseguale sul territorio, andando a penalizzare eccessivamente le realtà a maggiore concentrazione.

- *Omogeneità delle preferenze*: fa riferimento all'esigenza che le realtà coinvolte condividano, sia dal punto di vista degli aspetti socio economici, sia da quello delle caratteristiche territoriali e spaziali, sia, infine, da quello identitario e culturale, profili e attributi simili (o non troppo dissimili), che rendono possibile sviluppare politiche capaci di soddisfare le esigenze e preferenze delle diverse collettività coinvolte. Quanto più, viceversa, i contesti che si interfacciano risultano eterogenei, quanto più difficile, e potenzialmente meno vantaggioso, potrebbe risultare arrivare ad un contesto amministrativo unificato. Come risulta da subito evidente, il rispetto di tale principio diviene progressivamente più problematico al crescere del numero dei soggetti istituzionali coinvolti, facendo sì che nel caso dei governi di natura metropolitana si debba necessariamente considerare qualche forma di approssimazione o mediazione nelle implicazioni operative.⁶

- *Competenza istituzionale*: richiede che, affinché i vantaggi descritti in precedenza possano aver luogo, vi sia una concreta e reale capacità del governo metropolitano di incidere sulle tematiche coinvolte. In altri termini, esternalità, economie di scala e di agglomerazione devono riguardare competenze che effettivamente siano attribuite al livello dell'autorità metropolitana, rendendo quindi significativa l'adesione a tale contesto amministrativo. Ad esempio, se al territorio di Vigevano potesse derivare un particolare vantaggio dallo sviluppo di politiche ambientali coordinate con quelle della Città metropolitana e se tali politiche venissero attribuite al livello regionale, tale argomento sarebbe neutro riguardo all'alternativa di aderire o non aderire.

- *Costi di transazione/transizione*: riguardano i costi e le difficoltà operative generate dal mutamento dell'assetto istituzionale. Tali implicazioni devono essere valutate sia sull'ente di nuova costituzione (o comunque di aggregazione), che potrebbe soffrire di difficoltà di avviamento, particolarmente accentuate

⁶ Come nel caso dell'applicazione del concetto di aree omogenee su cui si tornerà più volte in seguito.

qualora la ripartizione delle competenze non risulti ben chiara; sia su quello di eventuale scorporo, che potrebbe soffrire di effetti di distacco da non trascurare.⁷

In sintesi, l'aggregazione di livelli amministrativi indipendenti in autorità di governo metropolitano appare tanto più giustificabile e potenzialmente vantaggiosa quanto più le realtà coinvolte siano interdipendenti e affini in termini di relazioni economiche, fisiche e culturali e quanto più sia verosimile che il contesto amministrativo che ne scaturisce sia in grado di esercitare in maniera autorevole e trasparente le competenze necessarie, in maniera da soddisfare adeguatamente le preferenze dei territori coinvolti.⁸ E' altresì importante valutare che gli effetti di distacco dalle giurisdizioni di appartenenza siano minimi e non generino criticità che possano più che compensare gli eventuali vantaggi. Si dovrebbe trattare, in sostanza, di un processo evolutivo non traumatico e quasi naturale, che vada a istituzionalizzare fenomeni già in divenire, come peraltro chiaramente esplicitato dalla Linee Guida regionali, per cui: *"L'incorporazione entro i confini della Città Metropolitana non deve essere infatti percepita come una separazione dalla Provincia di appartenenza, ma come l'esito graduale di un processo già in atto da tempo, per preesistenti relazioni sociali, storiche, economiche, infrastrutturali o per progettualità comuni"*.⁹

All'interno di questo quadro analitico, le indagini teoriche e le prassi operative consolidate in ambito internazionale forniscono alcune indicazioni importanti anche dal punto di vista delle caratteristiche dei modelli di governo adottati, che possono significativamente differenziarsi sia dal punto di vista della forza dell'azione sviluppata a livello metropolitano, sia da quello dell'estensione delle competenze coinvolte. In via del tutto schematica, sono enucleabili quattro modelli di riferimento.¹⁰

a) Modello con un livello di governo: implica la creazione di un'unica autorità metropolitana responsabile della fornitura di tutti i beni o servizi precedentemente attribuiti agli enti che ne entrano a far parte. Si tratta della forma più "forte" e strutturata di integrazione, che può aver luogo sia attraverso un processo di fusione, sia attraverso l'incorporazione di municipalità di dimensioni minori nei centri urbani principali. Essa garantisce una trasparenza immediata rispetto agli elettori e una più diretta capacità di programmare e fornire in maniera unitaria i servizi, sfruttando le eventuali economie di scala e correggendo le esternalità. Le criticità riguardano principalmente i rischi di eccessiva centralizzazione delle responsabilità, che possono rendere difficile dare risposte adeguate alle esigenze delle diversificate realtà territoriali coinvolte.

b) Modello a due livelli: si basa sulla creazione di un ente di livello superiore (con elezione diretta o meno), che ha giurisdizione su di un'area più vasta, e, congiuntamente, il mantenimento degli enti di livello inferiore, che vedranno i loro poteri ridotti in funzione dei poteri attribuiti all'ente metropolitano. In questo

⁷ Un aspetto esplicitamente colto dalle Linee Guida Regionali che, parlando delle circoscrizioni provinciali di appartenenza dei Comuni che guardano alla Città metropolitana, sottolineano come esse *"potrebbero vedersi sottratti, in una fase delicata per il prossimo equilibrio territoriale complessivo, centri sistema rilevanti per trasporti, spostamenti quotidiani di pendolari, spesso anche per la gestione di servizi pubblici di interesse per l'intera Comunità provinciale"*, D.g.r. 26 febbraio 2015 – n.X/3162, p. 9

⁸ Interessante è notare come l'insieme di queste valutazioni porti, attraverso un'analisi a ritroso, ad una lettura diversificata di quanto avvenuto negli ultimi decenni alla Provincia di Milano: *"Nel caso di Milano, queste innovazioni normative [post 2001, nda] potevano costituire una formidabile occasione per ridisegnare razionalmente le circoscrizioni territoriali: la riforma costituzionale si intrecciava infatti con il progressivo ridimensionamento dell'antica Provincia di Milano, dalla quale nel corso degli anni si erano scorporati dapprima il Lodigiano (un territorio con caratteri agricoli significativamente differenziati rispetto alla metropoli) e successivamente la Brianza (un territorio invece fisicamente conurbato col capoluogo e con i suoi Comuni di cintura)"*, Tacchi E. M., *Città metropolitana e tutela dell'ambiente*, in Lodigiani R. (a cura di), "Milano 2015. La Città metropolitana, sfide, contraddizioni, attese", FrancoAngeli, Milano, p. 158.

⁹ D.g.r. 26 febbraio 2015 – n.X/3162, p. 10

¹⁰ Bird R., Slack E. (2004), *op. cit.*

modello, il governo metropolitano è ragionevolmente chiamato a occuparsi dei servizi di area vasta, caratterizzati da esternalità, economie di scala e con contenuti redistributivi, mentre i livelli inferiori continuerebbero a occuparsi dei servizi di natura più locale e geograficamente circoscritta (Tab. 0.1).

Tabella 0.1. L'allocazione di responsabilità in un sistema di governo a due livelli

Function	Upper Tier	Lower Tier	Justification
Welfare assistance	X		Income redistribution; externalities
Child care services	X		Income redistribution; externalities
Social housing	X		Income redistribution; economies of scale; externalities
Public health	X		Income redistribution; economies of scale; externalities
Ambulance	X		Economies of scale; externalities
Roads and bridges	X	X	Local versus regional roads
Public transit	X		Externalities; economies of scale
Street lighting		X	No externalities
Sidewalks		X	No externalities
Water system	X		Economies of scale
Sewer system	X		Economies of scale
Garbage collection	X		Economies of scale; externalities
Garbage disposal	X		Economies of scale; externalities
Police protection	X		Externalities; economies of scale
Fire suppression		X	Local responsiveness; scale economies for specialized services
Fire prevention/training	X		Economies of scale
Local land use planning		X	Local access, responsiveness
Regional land use planning	X		Externalities
Economic development	X		Externalities
Parks and recreation		X	Local responsiveness
Libraries		X	Local responsiveness

Fonte: Bird R., Slack E. (2004), *Fiscal Aspects of Metropolitan Governance*, ITP Paper 041, University of Toronto, January, p. 69.

Si tratta di una forma che mira a coniugare capacità di gestione unitaria (per le competenze centralizzate) con la preservazione delle specificità (per le competenze che rimangono alle municipalità), a fronte del rischio di accentuazione della complessità decisionale e di una minore trasparenza per i cittadini/elettori. Il caso più celebre riconducibile a questo modello è la Greater London Authority: un ente di area vasta eletto direttamente e dotato di risorse proprie che dal 2002 si occupa di alcune funzioni rilevanti (trasporti, ambiente e biodiversità, cultura e turismo, sviluppo economico, rifiuti, uso del suolo e pianificazione) per circa 7,5 milioni di abitanti appartenenti alla municipalità di Londra e a 32 comuni di cintura.

c) Modello cooperativo: rappresenta la forma meno forte di integrazione, attraverso cui alcune funzioni e servizi vedono la collaborazione delle unità operative e politiche dei governi esistenti, senza tuttavia la creazione di istituzioni completamente indipendenti e autonome. Le modalità cooperative hanno acquisito nei processi applicativi configurazioni assai diversificate, che includono le Conferenze dei Sindaci, le Agenzie, i Consorzi o le Comunità urbane: tutte generalmente caratterizzate da un certo grado di condivisione di processi decisionali e risorse, ma anche da rilevanti fattori di flessibilità e reversibilità. Il grado di autonomia mantenuto dagli enti partecipanti è superiore ai due casi precedenti, mentre problemi possono sorgere in termini di accountability e di capacità di gestire quelle tematiche che richiedono la ricomposizione di interessi potenzialmente contrapposti o comunque configgenti. Rispetto al tema delle aree metropolitane, le soluzioni cooperative potrebbero essere all'origine di modelli di sviluppo policentrici, in cui realtà urbane di un certo rilievo, pur mantenendosi esterne al conteso amministrativo della città metropolitana, sviluppano con essa forme di interazione strutturate e non episodiche su determinate tematiche chiave.

d) Modello mono-funzione: riguarda esperienze di gestione sovra locale di un singolo servizio attraverso al creazione di apposite strutture politico-amministrative partecipate in maniera indiretta dalle collettività locali (come i distretti scolastici americani o le autorità di bacino francesi). A fronte dei vantaggi in termini di specializzazione e di adeguamento dei confini amministrativi alle caratteristiche del singolo

servizio, si tratta di modelli gestionali che, se generalizzati, portano ad una proliferazione dei luoghi amministrativi e di rappresentanza e ad una notevole complicazione della catena della responsabilità e del controllo.

Si può nel complesso osservare come le diverse soluzioni teorizzate, e sperimentate in concreto, presentino generalmente dei *trade-off* rispetto ai criteri ed elementi valutativi considerati in precedenza. In particolare, è ragionevole ritenere che quanto più le forme di governo siano istituzionalizzate e forti (come nei casi a) e, ad un livello inferiore, b)) quanto più dai processi aggregativi possano sorgere problemi in termini di omogeneità delle preferenze, di complessità amministrativa e di costi di transizione. Ciò appare rilevante proprio per il caso in analisi di un possibile allargamento delle Città metropolitane italiane, inizialmente assestate sui confini delle preesistenti Province. Prendere infatti a riferimento solamente le interdipendenze funzionali potrebbe portare ad estendere a dismisura l'orizzonte,¹¹ rendendo difficile immaginare l'applicazione del modello amministrativo prescelto a tutta l'area metropolitana. Contemporaneamente, rinunciare a priori a sfruttare l'opportunità di adesione di nuovi Comuni, alla ricerca di una migliore corrispondenza tra confini amministrativi e natura delle questioni in gioco, rappresenta egualmente un fattore di debolezza, che rischierebbe di depotenziare in maniera significativa la portata della riforma.¹²

La sfida appare quindi proprio quella di trovare un equilibrio tra queste forze potenzialmente confliggenti, un ragionevole compromesso tra il concetto di Città metropolitana, riferito ad un territorio necessariamente determinato in termini rigidi, e quello di area metropolitana, di natura più flessibile e funzionale. Una sfida che non può essere affrontata in astratto, ma che necessariamente va calata nella realtà, cercando di comprendere come le diverse componenti trovino riscontro nei casi concreti, come quello che coinvolge il Comune di Vigevano e che può assumere, da questo punto di vista, un ruolo di apripista per altre esperienze e valutazioni simili.

¹¹ Che porta a considerare *“La complessità e la ricchezza della conurbazione che da Milano si protrae lunga l'area padana, sconfinando fuori regione. Si tratta di un'area che va da Torino sino a Trieste, facendo di Milano 'una regione multi-nodale del mondo'”*, in Lodigiani R. (2015), *Da Babele a 'città madre'*, in Lodigiani R. (a cura di) *“Milano 2015. La Città metropolitana, sfide, contraddizioni, attese”*, FrancoAngeli, Milano, p. 19; o ancora *“per comprendere cosa sia la regione urbana milanese oggi dobbiamo almeno considerare il territorio di 10 provincie, che appartengono a regioni diverse”*; Balducci A. (2015), *Le trasformazioni post-metropolitane e il modificarsi del legame tra spazio, forme dell'urbano e confini amministrativi*, in Lodigiani R. (a cura di), *“Milano 2015. La Città metropolitana, sfide, contraddizioni, attese”*, FrancoAngeli, Milano, p. 50.

¹² La presenza, peraltro legittima, di valutazioni divergenti sulla opportunità di dare seguito alla procedura di adesione di altri Comuni alla Città metropolitana ben emerge dalle seguenti due citazioni, tratte curiosamente dal medesimo volume. Da una parte infatti si osserva come: *“E' chiaro da questo punto di vista che la dimensione che costituisce il punto di avvio, quella della Provincia di Milano a 133 Comuni, che addirittura esclude tutti i territori della Provincia di Monza e Brianza recentemente istituita, è del tutto inadeguataMa si tratta solo di un punto di partenza, che potrà e dovrà essere sviluppato se la prospettiva è quella di avvicinare il territorio della Città Metropolitana ad una dimensione effettivamente significativa e capace di affrontare i problemi territoriali, ambientali, di sviluppo economico e del sistema dei servizi ad una scala adeguata. Le libertà ammesse nella definizione dello Statuto lo consentono e bisogna augurarsi che la prima fase di attuazione sia diretta ad aprire verso nuove collaborazioni con i territori confinanti”*. Dall'altra si tende invece a rimarcare che *“E' peraltro prevista una procedura per la richiesta di adesione (o di separazione) da una Città metropolitana.... cosa che nel tempo potrebbe rendere i confini di una qualsiasi Città metropolitana molto instabili, in virtù di contingenti ragioni di convenienza di singole amministrazioni comunali, alla ricerca di vantaggi e agevolazioni di breve periodo. Questo aspetto, insieme alla mancata determinazione in via definitiva delle Città metropolitane del nostro Paese, potrà essere motivo di una proliferazione non solo di organi amministrativi, ma anche di costi di transazione e di governo legati alla nascita, così come alla ridefinizione, di Città metropolitane oltremodo ingiustificati”*, Pasini N., Fasano L., (2015), *I Comuni e la gestione dei servizi sociali dentro il nuovo quadro istituzionale metropolitano*, in Lodigiani R. (a cura di), *“Milano 2015. La Città metropolitana, sfide, contraddizioni, attese”*, FrancoAngeli, Milano, p. 91.

0.2 Le specificità nel caso in analisi

Dal punto di vista del metodo di analisi, quattro punti appaiono in partenza da rimarcare.

Un primo aspetto riguarda i caratteri di indefinitezza che la valutazione tende, allo stadio attuale, necessariamente ad assumere a causa dell'incertezza che ancora caratterizza il quadro istituzionale. Da una parte, infatti, vi è una configurazione ancora embrionale della Città metropolitana,¹³ con risorse tutte da definire e con una capacità di incidere in maniera concreta ed effettiva sulle tematiche chiave (pianificazione territoriale, sviluppo economico, redistribuzione, etc.) che dipenderà in maniera cruciale dagli assetti strategici e di governance che verranno prescelti. Se quello attuale fosse l'assetto definitivo, è chiaro che il ragionamento perderebbe gran parte della sua significatività, e qualsiasi proposta di modifica dei confini delle circoscrizioni non potrebbe che ricondursi a spinte campanilistiche o a vantaggi contingenti che poco hanno a che fare con un riassetto razionale e duraturo dei territori. Su questo aspetto, quindi, le incognite rimangono certamente molte,¹⁴ ma l'ipotesi analitica qui adottata è che, seppur dopo un inevitabile periodo di assestamento, si affermi definitivamente e compiutamente il modello a due livelli descritto in precedenza, in cui il nuovo soggetto istituzionale assume competenza esclusiva e vincolante su di una serie di tematiche che richiedono (opportunamente) un approccio di natura sovracomunale.¹⁵ Dall'altra, vi è l'ulteriore incognita di cosa verrà dopo le attuali Province, visto che la necessità di preservare una qualche forma di governo di area vasta appare come imprescindibile anche al di fuori dei confini delle Città metropolitane. Qui l'ipotesi di studio,¹⁶ basata sostanzialmente sull'evoluzione della situazione corrente, è che in tali contesti si affermino realtà istituzionali più deboli, titolari di meno funzioni e con una legittimazione politica depotenziata: enti prevalentemente di coordinamento e supporto tecnico, con una ridotta capacità di influenzare in maniera diretta le politiche comunali.¹⁷ Con queste premesse, la scelta tra Città metropolitana di Milano e futura Provincia è asimmetrica in partenza, nel senso che nel primo caso presuppone una più netta cessione di sovranità verso una istituzione forte e con poteri definiti, mentre nel secondo lascia spazio ad una situazione più liquida, in cui la sovra-comunalità verrà verosimilmente affidata a forme di natura prevalentemente cooperativa e meno vincolante.

Un secondo elemento di rilievo riguarda il fatto che la richiesta coinvolge un comune di dimensioni rilevanti (63.000 abitanti a fine 2014) che lo stesso Piano di Sviluppo Regionale Lombardo inserisce tra le "polarità urbane" all'interno di un emergente asse Novara-Lomellina. Vigevano rappresenta infatti il secondo Comune per importanza della Provincia di Pavia e, qualora aderisse alla Città metropolitana, diverrebbe il terzo polo urbano al di fuori del Capoluogo dopo Sesto San Giovanni e Cinisello Balsamo. Tale rilevanza

¹³ Per una descrizione di dettaglio delle competenze e dello stato di avanzamento del processo istituzionale si veda la Parte A di questo studio.

¹⁴ Tra tutti Cfr. Onida V. (2015), *La Città metropolitana fra logiche istituzionali e peso della storia*, in Lodigiani R. (a cura di), "Milano 2015. La Città metropolitana, sfide, contraddizioni, attese", Franco Angeli, Milano; Camagni R., *Verso la Città metropolitana*, in IRES et.al (a cura di), "La finanza territoriale. Rapporto 2014", FrancoAngeli, Milano.

¹⁵ E' interessante notare come le competenze specifiche che la Legge 56/2014 attribuisce alle città metropolitane (Pianificazione strategica e territoriale generale, mobilità e viabilità, promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale, informatizzazione e digitalizzazione) siano sostanzialmente in linea con quanto previsto dalla Tab. 0.1.

¹⁶ Alcuni approfondimenti su questo specifico tema troveranno collocazione e argomentazione sia nella parte A, sia nella parte D di questo rapporto.

¹⁷ In questa direzione: "Peraltro deve essere evidenziato che la legge 56 nel disciplinare le Città metropolitane pensa a soggetti istituzionali che, pur essendo livello di governo di area vasta, rimangono enti politici, e non enti di gestione/coordinamento, segnando in tal modo una netta distinzione rispetto alla Provincia", Ceriani A., Tanda A.M., *L'effettività dl ruolo delle Regioni nel disegno della nuova governance metropolitana*, IRES et.al (2014) (a cura di), "La finanza territoriale. Rapporto 2014", FrancoAngeli, Milano.

richiede di porre un'attenzione particolare sia alle implicazioni che il cambiamento di circoscrizione può determinare sugli equilibri e gli *asset* della Città metropolitana, sia ai già citati effetti di distacco sul territorio di provenienza. Dal primo punto di vista ciò spinge a focalizzare il quadro d'analisi sul territorio di confine all'interno della Città metropolitana, identificabile come l'insieme di Comuni della fascia sud-ovest che ruotano attorno al Comune di Abbiategrasso. Molti dei *tool* analitici sinora considerati (interdipendenze, possibili economie di agglomerazione, omogeneità e coerenza, etc.) verranno quindi indagati facendo riferimento specifico a tale contesto di prossimità. Dal secondo punto di vista, emerge l'esigenza di verificare se e in che misura il Comune di Vigevano svolga attualmente, in maniera più o meno consapevole, un ruolo di area vasta nell'ambito della Provincia di Pavia o di sue porzioni, e se e in che misura tale ruolo possa venire inciso significativamente da un eventuale cambio di circoscrizione.

Il terzo aspetto metodologico ha a che fare con l'angolatura dell'analisi. Diversi sono infatti gli interessi in gioco e i punti di vista da cui la valutazione benefici/costi può essere fatta: vi è la prospettiva specifica del Comune di Vigevano; vi è quella della Città metropolitana, con l'attenzione ai territori di prossimità a cui si è fatto cenno; vi è l'ottica della Provincia di Pavia, necessariamente focalizzata sugli effetti di area vasta; vi è infine quella regionale (fino a quella nazionale) che dovrebbe farsi interprete di una valutazione d'insieme di tutti questi aspetti.¹⁸ L'approccio che si adotterà in questa analisi è di tenere conto, per quanto possibile, di queste diverse angolature, cercando di evidenziare i fattori sinergici e gli aspetti sui cui possano viceversa emergere discordanze sostanziali, nell'ottica di privilegiare quelle soluzioni e percorsi che massimizzino il benessere generale e non quello di singole parti in causa. In questi termini, la valutazione assumerà spesso carattere comparativo, cercando di capire se, e in che misura, i vantaggi derivabili da un cambiamento di assetto in termini di correzione di esternalità, economie di agglomerazione, economie di scala, etc. siano (o non siano) compensati da eguali diseconomie nel territorio di origine.

Va infine premessa un'ultima considerazione sulle prospettive temporali. Il dibattito e le posizioni sugli effetti del cambiamento dei confini circoscrizionali sono spesso legati a valutazioni contingenti e di breve periodo (fondi Expo, finanziabilità di uno specifico progetto, condizioni e valori su singoli mercati, attuali caratteristiche delle Province e della Città metropolitana, etc.) che, per quanto importanti, non possono essere alla base di una decisione che ha caratteri di strutturalità e che dovrebbe rispondere il più possibile ad una esigenza di riassetto razionale e duraturo dei governi locali. Nel corso di questo approfondimento si cercherà quindi di privilegiare un approccio di medio-lungo periodo, focalizzando l'attenzione su quegli aspetti e effetti che ragionevolmente vadano a caratterizzare le dinamiche territoriali su di un arco temporale non contingente. Proprio in quest'ottica vanno lette anche le ipotesi che verranno fatte sul futuro assetto delle Province e della Città metropolitana, che, come già argomentato, presuppongono una sostanziale evoluzione rispetto all'attuale situazione di emparse.

0.3 Le tesi d'indagine

Sulla base delle brevi premesse di metodo illustrate sopra, il contesto analitico che segue verrà nel suo complesso finalizzato a rispondere a cinque temi d'indagine, alla ricerca di elementi di supporto e fattori di confutazione. Tali cinque temi possono essere così sintetizzati:

¹⁸ Esigenza ben esplicitata dalla Linee Guida quando affermano che *"Occorre dunque che Regione Lombardia alla luce dei criteri ed indirizzi definiti dall'art.21 del d.lgs 267/2000 possa ricavare chiara evidenza, dalle richieste di modifica delle circoscrizioni provinciali presentate dai Comuni che vi abbiano interesse, della fattibilità del distacco, non soltanto con riferimento a elementi attrattivi già in essere, ma anche in rapporto alla limitatezza degli effetti di questo distacco sulle Province di origine"*. D.g.r. 26 febbraio 2015 – n.X/3162, p. 9-10.

1. Vi è conferma della ridotta rilevanza delle interdipendenze tra Vigevano e le macro-aree del Pavese e dell'Oltrepò rispetto a quelle con la Città metropolitana?
2. Quali convenienze potrebbe derivare Vigevano muovendosi da solo verso la Città metropolitana?
3. Vi è conferma della presenza di relazioni strette di "area vasta" di Vigevano con i comuni limitrofi e quali effetti determinerebbe su tali relazioni un cambio di circoscrizione?
4. Quali convenienze potrebbero derivare Vigevano e l'intero contesto territoriale coinvolto dallo sviluppo di un polo urbano decentrato con Abbiategrasso?
5. Quali prospettive di creazione di un sistema di poli urbani decentrati di natura intermedia, fuori dalla Città metropolitana, ma in stretta cooperazione con essa?

Parte A. QUADRO ISTITUZIONALE E NORMATIVO

Capitolo 1

Quadro istituzionale e normativo¹⁹

1.1 Elenco delle fonti normative e regolamentari, nonché dei principali atti amministrativi rilevanti per la nostra problematica

Un semplice elenco delle fonti che, con forza diversa, disciplinano e organizzano la nostra materia dà l'idea della complessità dell'oggetto:

- la Costituzione, **art. 133**, c. 1;
- il d.lgs n. 267/2000 (**TUEL**), art. 21;
- la l. (statale) 7 aprile 2014, n. 56 (c.d. **Delrio**), art. unico, **comma 6**;
- la **legge regionale della Lombardia 15 dicembre 2006, n. 29**, titolo III ("*Circoscrizioni provinciali*");
- la **legge regionale della Lombardia 12 ottobre 2015, n. 32** (Disposizioni per la valorizzazione del ruolo istituzionale della Città metropolitana di Milano), **art. 9**;
- gli **Statuti**, previgente e attuale, della Regione Lombardia: l. 339/1971; l. r. statutaria n. 1/2008;
- lo **Statuto del Comune di Vigevano**;
- la **deliberazione del Consiglio comunale di Vigevano** n. 58 del 10 novembre 2014 e la relazione connessa;
- la **deliberazione della Giunta Regionale** n. X/3162 del 26 febbraio 2015, intitolata: "*Linee-guida relative alle richieste di adesione alla Città Metropolitana di Milano da parte dei Comuni appartenenti ad altre circoscrizioni provinciali*".

Sono altresì da valutare gli atti interni al Consiglio regionale della Lombardia, i lavori delle Commissioni consiliari che si sono svolti a partire dal mese di settembre 2015, fino alla data odierna di chiusura dell'indagine (5 dicembre 2015).

Per quello che è dato sapere dalle comunicazioni ufficiali rilevabili dal sito web del Consiglio regionale, si sono tenute delle audizioni, le più rilevanti delle quali si sono svolte il 30 settembre 2015, con il Presidente della Provincia di Pavia, il Sindaco del Comune di Vigevano, il Presidente di Confindustria di Pavia, il Presidente della Camera di Commercio di Pavia e il Presidente ANCE di Pavia, e il 14 ottobre 2015 con le parti sociali, CGIL, CISL e UIL. Referente di questi incontri è stata Francesca Attilia Brianza, assessore regionale - recentemente insediato - alla Città metropolitana.

¹⁹ Testi di Enzo Balboni, Centro di Ricerca sui Diritti Civili e Sociali (CERDIS) dell'Università Cattolica di Milano.

A latere si sottolinea che il 23 settembre 2015, nel corso della seduta della Commissione Speciale “Riordino delle Autonomie” nell’ambito della Seconda Commissione consiliare “Affari Istituzionali” il presidente della Commissione Stefano Carugo ha precisato che “in questo caso, non è obbligatorio indire un referendum consultivo in quanto la legge non lo prevede” e che “sono comunque stati effettuati tutti i passaggi previsti dalle relative disposizioni normative”.

1.2 Analisi del quadro normativo vigente

L’art. 133, c. 1 Cost., che regola la nostra materia, contiene una **riserva di legge**. Esso prevede infatti che solo **la legge statale** possa modificare le circoscrizioni provinciali o istituire nuove Province. La materia non è dunque nella competenza della legge regionale, come avviene invece, ai sensi dell’art. 133, c. 2, per la modificazione del territorio dei Comuni o l’istituzione di nuovi Comuni (anche se la Regione non è estranea al procedimento, come subito si dirà).

Ciò dipende, come argomenta la dottrina, dall’originaria identificazione con il territorio provinciale degli uffici di decentramento dello Stato-apparato, che ne hanno attratto (sin dai tempi dello Statuto Albertino e delle leggi di uniformazione amministrativa) la relativa competenza. La Costituzione ha però previsto due aggravii procedurali: **l’iniziativa, che deve provenire dai Comuni interessati** al mutamento della circoscrizione (o all’istituzione della nuova Provincia), nonché il **parere della Regione** (secondo il dato letterale dell’art. 133, c. 1: “**sentita** la stessa Regione”).

Quanto al primo aggravio procedurale, si discute se l’iniziativa dei Comuni sia o meno “riservata” (nel senso che essa possa provenire solo e soltanto dai Comuni stessi, escludendo un’iniziativa autonoma sia della Regione che dello Stato).

Quanto al secondo requisito, tutti i commentatori sono concordi nell’evidenziare che il parere della Regione è sì **obbligatorio** (nel senso che esso dev’essere obbligatoriamente richiesto e altresì obbligatoriamente reso, in quanto parere costituzionalmente imposto) ma **non vincolante**, perché la legge statale ben potrebbe disattenderne l’esito (sia nel senso di consentire ad un mutamento rispetto al quale era stato espresso giudizio negativo dalla Regione interessata, sia nel senso di negare la revisione territoriale, nonostante la concorde richiesta di Comune e Regione).

Esaurita la scarna disciplina costituzionale nella materia, il primo riferimento al livello di legislazione ordinaria, attualmente vigente, è il T.U.E.L. (Testo unico Enti locali), d.lgs n. 267/2000, che regola appunto, all’art. 21, la “*Revisione delle circoscrizioni provinciali*”, dettando una serie di requisiti di ordine sostanziale e procedurale.

Quando ai primi, vengono previsti “criteri e indirizzi” dei quali l’iniziativa comunale deve tenere conto, e ai quali essa è necessariamente subordinata: essi riguardano anzitutto la dimensione territoriale della zona interessata al cambiamento, ma introducono anche elementi ulteriori, quali la natura e la rilevanza dei rapporti economici, culturali e sociali della popolazione residente.

Quanto ai secondi, sono previste particolari procedure “garantiste” affinché l’iniziativa possa esprimersi: occorrono **deliberazioni dei Consigli comunali, assunte a maggioranza assoluta**.

Tale disciplina, esplicitamente relativa all’ente territoriale Provincia, è richiamata dalla legge Delrio, la quale ha dettato disposizioni in merito al nuovo ente **Città metropolitana** (come noto introdotto nella Costituzione, all’art. 114, con la l. cost. n. 3/2001, di riforma del Titolo V). Detta legge, al sesto comma dell’articolo unico di cui è composta, prevede che il territorio della Città metropolitana **coincida con la previgente Provincia**, ma che i Comuni ad esso limitrofi (compresi i Comuni capoluogo di altre Province)

possano aderire alla Città metropolitana, utilizzando la procedura di cui all'art. 133, c. 1 Cost.: la procedura per l'adesione alla Città metropolitana risulta dunque identica alla procedura per l'adesione a un'altra Provincia.

Vi è però una disciplina specifica in caso di contrasto tra Comuni proponenti e Regione, che mira a favorire un'intesa tra questi enti, promossa dal Governo, e che, in caso di insanabile dissidio, comporta una decisione in ultima istanza da parte del Consiglio dei Ministri circa la presentazione al Parlamento del disegno di legge apposito.

Se invece il Comune da cui è partita l'iniziativa (o i Comuni, potendo essere naturalmente più di uno, ma con l'avvertenza che ciascun procedimento di adesione andrà svolto e considerato autonomamente) e la Regione concordano – e sono dunque, entrambi, favorevoli all'adesione alla Città metropolitana – ciò non toglie (posta la ricordata riserva alla legge statale, sancita dall'art. 133, c. 1 Cost.) che il Parlamento possa negare, in ultima istanza, la modificazione territoriale richiesta, o respingendola o semplicemente non pronunciandosi su di essa. Quanto detto vale dal punto di vista giuridico, ferma tuttavia la rilevanza politica di un accordo tra Comune (o Comuni) e Regione.

Restano da elencare, tra le possibili fonti rilevanti ai fini del perfezionamento della procedura in esame, gli Statuti e le leggi regionali delle Regioni cui appartengono i Comuni interessati, nonché gli Statuti dei Comuni stessi. Queste fonti contribuiscono ad integrare la procedura prevista al livello costituzionale e a quello della legge statale.

Analizzando il caso della Regione Lombardia, la materia è regolata dalla l. n. 29/2006, intitolata "Testo unico delle circoscrizioni comunali e provinciali". In tale legge si rinviene la disciplina specifica del procedimento volto all'espressione del **parere** da parte della Regione (materia non regolata né dalla Costituzione, né dalla legge statale), sia sotto il profilo dell'individuazione degli organi competenti a rendere questo parere, sia sotto il profilo temporale.

Ai sensi dell'art. 20 della citata legge regionale, le deliberazioni dei Comuni sono trasmesse al Presidente della Giunta, che, verificata la rispondenza ai criteri indicati dal TUEL, ne ordina la trasmissione (entro 30 giorni) al Consiglio regionale. Il Consiglio regionale adotta poi la delibera contenente il parere (senza però che la legge espliciti alcun termine per la sua adozione) e la trasmette, unitamente alle deliberazioni del Comune o dei Comuni, ai Presidenti delle Camere.

Occorre segnalare che la legge regionale n. 29/2006 prevede anche un ulteriore aggravio procedurale, tuttavia non obbligatorio ma discrezionale: il **referendum consultivo** tra le popolazioni interessate. Tale consultazione popolare **può** essere disposta dal Consiglio regionale, durante la fase in cui è chiamato a rendere il parere, **ove ne ravvisi la necessità** (cfr. art. 23).

Il referendum tra le popolazioni interessate non è contemplato dalla disciplina costituzionale, né da quella statale, per la modifica delle circoscrizioni provinciali o per l'istituzione di nuove Province (cfr. art. 133, c. 1 Cost.), al contrario di quanto avviene con riferimento al territorio comunale (modificazione o istituzioni di nuovi Comuni: art. 133, c. 2 Cost.). In quest'ultima ipotesi è, infatti, richiesto che vengano "sentite le popolazioni interessate".

Il referendum potrebbe, però, essere previsto (o come facoltativo o come obbligatorio), anche per la proposta di modificazione del territorio provinciale, dalla disciplina normativa propria dei singoli Comuni che chiedono di passare ad un'altra Provincia. Detto referendum potrebbe essere previsto o in via generale dalla normativa statutaria (lo Statuto del singolo Comune) oppure da altri atti regolamentari, eventualmente relativi al caso singolo.

Un'altra fonte rilevante è la recente **legge regionale Lombardia 12 ottobre 2015 n. 32**, che disciplina, all'**art. 9**, le richieste di adesione alla Città metropolitana da parte dei Comuni appartenenti ad altre circoscrizioni provinciali. Ivi, si prevede che i Comuni che presentano alla Regione domanda di avvio del procedimento per l'adesione alla Città metropolitana di Milano, forniscano una **relazione di dettaglio** che offra una lettura sistematica delle motivazioni della richiesta e dell'**impatto sociale, economico-produttivo, infrastrutturale e culturale** che tale processo produrrebbe nel territorio, **sentite le forze produttive e le rappresentanze socio-economiche**.

Si prevede altresì che la Giunta regionale definisca, con proprio provvedimento, criteri e modalità relativi al procedimento connesso all'acquisizione di formale parere, in relazione alla richiesta di adesione, da parte della Città metropolitana di Milano e della Provincia di appartenenza del Comune o dei Comuni richiedenti. Tali adempimenti, previsti in capo alla Giunta regionale da parte dell'art. 9, c. 2, l. reg. 32/2015, non risultano tuttora sviluppati.

L'elemento più interessante di tale recente disciplina risiede nella previsione che, nel procedimento che conduce all'adesione alla Città metropolitana, si inserisca una fase di consultazione con le realtà produttive e le rappresentanze del tessuto socio-economico del territorio. Da ciò si desume l'esigenza che la scelta di adesione di uno o più Comuni ad un nuovo ente territoriale sia il frutto di un **percorso condiviso**, che tenga conto delle diverse sensibilità presenti sul territorio e non appaia imposto dall'alto.

Per quanto riguarda il Comune di Vigevano, lo Statuto comunale, all'art. 36, prevede, con clausola di tenore molto ampio e indeterminato, la possibilità che il Consiglio comunale decida, *sponte sua*, di consultare gli elettori ("con *referendum* o altri mezzi idonei") sulle materie di esclusiva competenza comunale e di interesse generale. Tale referendum può essere altresì promosso dal 5% degli elettori del Comune, con la procedura di cui all'art. 37. Sono previste materie sottratte alla possibilità di indire il referendum, fra le quali tuttavia non compaiono le modificazioni territoriali.

Un punto problematico riguarda la possibilità che il referendum venga chiesto dagli elettori, o promosso dal Comune, **dopo** che l'iniziativa di modificazione territoriale sia già stata deliberata. In assenza di elementi contrari, si può ritenere che una consultazione (non solo attraverso il referendum, ma eventualmente con altri strumenti idonei richiamati dallo Statuto) possa essere promossa **in ogni momento**, trattandosi di fase procedimentale ancora aperta, come dimostra il fatto che l'iniziativa sia ancora revocabile.

1.3 Cronologia del procedimento fin qui seguito sul "caso Vigevano"

Deliberazione del Consiglio comunale di Vigevano (n. 58 del **10 novembre 2014**), con cui si esercita l'iniziativa in merito all'adesione alla Città metropolitana di Milano (assunta a maggioranza assoluta, come previsto dall'art. 21 T.U.E.L.). Si noti, ma di passaggio, che al momento in cui la delibera comunale è stata assunta la Città metropolitana di Milano non aveva ancora perfezionato l'iter della sua costituzione, che si è realizzata con l'approvazione dello Statuto da parte della Conferenza metropolitana dei Sindaci. Il che è avvenuto il 22 dicembre 2014.

In data **26 febbraio 2015** la Giunta della Regione Lombardia ha stabilito, con sua delibera, le **Linee guida relative alle richieste di adesione alla CM di Milano**, da parte dei Comuni appartenenti alle altre circoscrizioni provinciali. In questo documento, richiamando il **principio di sussidiarietà**, si dà atto dell'importanza di consultare **tutti gli attori del territorio**; si pone come requisito vincolante per l'istruttoria regionale svolta dalla Giunta (preliminare al parere che deve essere reso dalla Regione interessata) la disposizione da parte dei Comuni di un'ampia e articolata relazione progettuale che dovrà illustrare la

sussistenza dei criteri richiesti dall'art. 21 T.U.E.L. (lett. a, b, e). Tale relazione dovrebbe essere, di norma, allegata alle deliberazioni, ma, ove queste fossero state già assunte, spetterà agli uffici regionali competenti chiedere le integrazioni necessarie al completamento dell'istruttoria. La Regione dovrà inoltre procedere ad **acquisire gli orientamenti della Città metropolitana e della Provincia**.

La deliberazione della Giunta regionale (che renderà il parere) terrà, a sua volta, conto delle evidenze socio-economico-territoriali contenute nella documentazione prodotta, degli **orientamenti delle rappresentanze locali e di quelle istituzionali**, del ruolo che alla Città metropolitana assegnano le complessive strategie regionali, nonché delle previsioni regionali in ordine agli assetti territoriali ed istituzionali.

Ai sensi delle citate Linee Guida, gli Uffici regionali competenti hanno richiesto al Sindaco del Comune di Vigevano (in data 5 marzo 2015) di integrare la documentazione prodotta con la deliberazione di indirizzo adottata dal Consiglio comunale in data 10 novembre 2014, facendo pervenire le necessarie integrazioni progettuali entro il 31 marzo 2015.

La documentazione integrativa sopra citata è in effetti pervenuta alla Regione Lombardia in data 31 marzo 2015, mentre il Consiglio provinciale di Pavia (sentito dalla Giunta regionale) in data 23 aprile 2015 ha formulato **parere contrario** (deliberazione n. 29) e la Città metropolitana, ugualmente sollecitata, non ha trasmesso il parere nei termini richiesti.

Sulla base della deliberazione del Consiglio comunale di Vigevano del 10 novembre 2014 e dell'integrazione progettuale presentata dal Comune stesso il 31 marzo 2015, la Giunta della Regione Lombardia, con deliberazione X/3932 del **31 luglio 2015**, verificata la rispondenza alle prescrizioni del TUEL (art. 21), ha disposto la trasmissione al Consiglio Regionale della deliberazione del Consiglio comunale di Vigevano n. 58 del 10 novembre 2014 e la relazione progettuale allegata.

Avendo ricevuto tale documentazione, il Consiglio regionale dovrà ora esprimersi sul parere richiesto, ai sensi dell'art. 133, c. 1 Cost. Ove detto parere fosse positivo, sarà immediatamente disposta la trasmissione degli atti ai Presidenti delle Camere, per l'avvio della procedura legislativa che potrebbe portare alla successiva approvazione, con legge statale, della modifica territoriale.

Ove, invece, il parere fosse negativo, si darebbe avvio alla speciale procedura di intesa, promossa dal Governo, ai sensi del c. 6, art. unico della legge n. 56/2014. Tale procedura, ove non fosse raggiunta un'intesa tra Comune e Regione, prevede che l'ultima decisione, in ordine alla presentazione o meno alle Camere dell'iniziativa, spetti al Consiglio dei Ministri. Si tratterebbe, dunque, di una decisione politica adottata al massimo livello.

Occorre, infine, ricordare che, nella fase di emanazione del parere, il Consiglio regionale può indire referendum consultivo, ai sensi dell'art. 23 della legge regionale n. 29/2006.

In conclusione, si segnala che è stato approvato assai di recente, col n. 32 e in data 12 ottobre, il progetto di legge regionale già rubricato col n. 260/2015, intitolato "Disposizioni per la valorizzazione del ruolo istituzionale della Città metropolitana di Milano". Tale legge, che all'art 9 precisa ed aggrava il procedimento di adesione alla Città metropolitana, prevedendo, tra l'altro, che la relazione di dettaglio (da acquisire da parte dei Comuni per presentare domanda di avvio alla Regione) sia resa **dopo aver sentito** le forze produttive e le rappresentanze socio-economiche del territorio di riferimento.

Data la recentissima approvazione di tale progetto di legge, confluito, come si diceva, nella l. reg. n. 32/2015, sembra opportuno che la procedura, comportante un maggior coinvolgimento degli attori del territorio, si applichi anche ai procedimenti che sono **ancora pendenti**, eventualmente attraverso la richiesta di un'integrazione di istruttoria, considerato altresì il *favor* per la partecipazione popolare che

emerge dall'impianto normativo in materia quando venga unitariamente considerato, in particolare alla luce del più volte richiamato **principio di sussidiarietà**.

Prima domanda di ordine politico: il Consiglio regionale agirà solo sulla base dell'input di Vigevano o attenderà - solleciterà? - eventuali casi analoghi, dei quali si è avuta notizia sulla stampa, i quali hanno suscitato un qualche dibattito nell'opinione pubblica e cioè: Saronno, Caronno Pertusella, Busto Arsizio, Limbiate?

Risposta. Trattandosi di un parere (pur non vincolante) costituzionalmente obbligatorio, esso non può essere differito indebitamente, senza una valida motivazione, tenendo conto che ogni iniziativa presentata singolarmente da Comuni che chiedano per proprio conto di aderire alla Città metropolitana è da considerarsi giuridicamente come "autonoma".

Bisogna però tenere conto che né la Costituzione né la legge (statale o regionale) prevedono un termine perentorio, a pena di invalidità, per l'emissione del parere. In sede politica, potrebbe emergere, inoltre, l'opportunità di un esame collettivo delle richieste, valutate alla luce delle novità introdotte dalla Città metropolitana. Anche quest'ultima, peraltro, prima di accettare o negare le adesioni dei singoli Comuni dovrebbe darsi, a sua volta, delle proprie Linee guida orientative, così da fugare il sospetto di prendere decisioni caso per caso sulla base di strabordanti e contingenti orientamenti discrezionali non adeguatamente e responsabilmente motivati.

Seconda domanda: poiché la decisione finale spetta al Parlamento, sarebbe quella nazionale, eventualmente, la sede nella quale portare ed esternare i dubbi circa la convenienza/opportunità del passaggio di un Comune (nella specie, Vigevano) dentro la Città metropolitana di Milano?

Risposta. Dal momento che la Costituzione radica **esclusivamente** in capo alla legge statale (con riserva di legge) la competenza a disporre il mutamento delle circoscrizioni provinciali, in sede parlamentare si aprirà il procedimento legislativo ordinario, in seno al quale potranno essere raccolti le opinioni e gli eventuali dubbi in merito alla convenienza ed opportunità dell'iniziativa, non risultando né la volontà del Comune proponente né il parere regionale vincolanti al riguardo.

Per completezza espositiva, resta da segnalare che il Governo ha un margine di intervento nel caso di contrasto tra l'iniziativa comunale e il parere della Regione: promuovendo, come si è detto, l'intesa e, in caso di persistente disaccordo, riservandosi l'ultima parola, in ordine all'avvio del procedimento legislativo, con deliberazione del Consiglio dei Ministri.

Un secondo, possibile, margine di intervento del Governo è poi quello di chiedere una possibile delega legislativa, con la quale il Parlamento disponga che sia il Governo a concludere l'iter di approvazione della legge, non risultando la riserva di legge di cui all'art. 133, c. 1 una riserva alla legge "formale", e ammettendosi quindi che si possa procedere con atti aventi forza di legge: dunque con un decreto legislativo delegato.

1.4 Senso e limiti dell'adesione di un Comune - nella specie: quello di Vigevano – ad una Città metropolitana – nella specie: quella di Milano. Prime considerazioni, sempre relative al piano istituzionale

Si deve passare, adesso, alla seconda parte dello studio, relativa non tanto all'opportunità (che è materia di squisita ed esclusiva valenza "politica") quanto all'**attrattività** della Città metropolitana di Milano, rispetto al Comune di Vigevano, quale è attestata dalla disciplina normativa in atto.

Qui vedremo, in breve, esposte alcune motivazioni a favore (che, in estrema sintesi, appaiono certamente significative) e talune considerazioni problematiche. Queste ultime si muovono nel senso che dal passaggio di Vigevano nella Città metropolitana di Milano deriva senza dubbio un "impoverimento" **oggettivo** della Provincia cedente, quella di Pavia nel caso di specie.

Motivazioni a favore:

Sul primo piatto della bilancia vanno messi i possibili, e forse prevedibili, "**benefici**" che il Comune di Vigevano può attendersi dalla sua adesione alla Città metropolitana di Milano.

Dal punto di vista della "vitalità istituzionale", la Provincia esistente va considerata oggi una istituzione "calante", mentre la Città metropolitana appare come una istituzione "crescente".

"**Crescente**" per i seguenti motivi principali:

- Ad essa, e non più alla Provincia, storica e originaria, viene data "**copertura costituzionale**" nel nuovo art. 114, il cui testo, noto da tempo, prevede appunto tale esclusione. L'adozione della nuova formulazione sembra non solo consolidata, ma imminente, mentre nessuno ha ritenuto seriamente di mettere in discussione tale nuovo assetto. Cosicché, dopo l'esito eventualmente positivo del referendum costituzionale confermativo che dovrebbe avere luogo nell'autunno 2016, le attuali Province risulteranno, ancor più di adesso, nude e scoperte, destinate soltanto a vivacchiare. Se, al contrario, la revisione-riforma costituzionale dovesse interrompere il suo iter o venisse bocciata al referendum confermativo, si aprirebbero scenari politici talmente imprevedibili da gettarci in un'età di profonda instabilità, tale da ipotizzare un quadro oggi neppure immaginabile e, forse, nemmeno augurabile.

- In relazione alla medesima disposizione di fondo, vanno esaminati alcuni elementi della situazione economico-finanziaria che, come c'è da aspettarsi, sono difficili per tutti, sia per le Province che per le Città metropolitane.

Tuttavia, alle prime è stato fatto dalla Legge di stabilità per il 2015 (l. n.190/2014) un trattamento "peggiore" rispetto a quello che è toccato alle Città metropolitane, sia per quanto le Province sono chiamate a restituire allo Stato entro il 2015, sia soprattutto per la riduzione dell'organico del personale precedente a loro ascrivibile: questo deve, infatti, essere ridotto del 50%, mentre per le Città metropolitane la riduzione è solo (!) del 30%.

Già questo dato empirico appare significativo di un *favor* per le Città metropolitane, che è ovviamente collegato sia alla fase di start up che queste stanno affrontando, sia alle maggiori e più incisive funzioni che a loro spettano.

Senza poter scendere in particolari, almeno in questa fase, e specialmente in questa sezione del rapporto, ne consegue una impressione di maggior salute (o quantomeno di minor malattia) per le Città metropolitane rispetto alle Province residue, dal punto di vista finanziario. Il *favor* è confermato dalle notizie che si apprendono dalla stampa sull'iter della Legge di stabilità per il 2016, che vedrebbero le Città metropolitane (ed ovviamente tra esse Milano) destinatarie di 500 milioni di euro per il "**rammendo delle periferie urbane**" sulla base di un progetto dell'architetto Renzo Piano, Senatore a vita.

L'apertura europea, che è presente nella legge Delrio, riguarda le Città metropolitane, e non le Province, sia per il fatto che alle prime viene attribuito il compito specifico di curare le relazioni istituzionali al proprio livello, quindi con le altre Città metropolitane italiane, ma anche con le Città metropolitane europee, sia per il fatto che, avendo il legislatore ritenuto di intestare gran parte dell'innovazione economica proprio alle città metropolitane, va da sé che anche il flusso di Fondi europei che potranno essere canalizzati verso l'Italia si indirizzerà più facilmente verso le Città metropolitane che non verso le Province. In definitiva, per

questo aspetto, appare migliore il suo collegamento con l'Unione Europea e dunque con i fondi erogabili in sede europea.

- A tutto ciò va aggiunto, in posizione eminente, la considerazione che la Città metropolitana di cui stiamo trattando non è una qualsiasi, ma la più importante d'Italia (caso di Roma Capitale a parte), cioè Milano.
- Sempre su tale argomento si aggiunga che la Città metropolitana di Milano ha acquisito, con speciale disposizione, la prerogativa (che potrebbe essere letta anche come "privilegio") dell'elezione diretta del Sindaco, e questo può essere considerato un forte elemento di attrazione, anche sul piano politico, perché ne risulta incrementata, almeno potenzialmente, la qualità democratica del nuovo Ente.
- Il che non può però, invece, valere per le residue Province che sono passate ad un tipo di elettività di secondo grado. E' vero che l'elezione diretta non è automatica ma può essere autorizzata con legge statale dopo che risultino soddisfatti due requisiti essenziali: la suddivisione del Comune centrale in Zone di decentramento dotate di effettiva autonomia amministrativa, mentre il territorio della Città metropolitana dovrà, a sua volta, essere articolato in Zone omogenee. Va chiarito, però, a tale proposito, che la Città metropolitana di Milano per la sua parte (suddivisione in Zone omogenee) e il Comune di Milano per la sua (zonizzazione in 9 quartieri dotati di autonomia) sono già in fase avanzata di realizzazione.

Questioni problematiche:

- L'uscita di Vigevano integrerebbe certamente una perdita territoriale della residua Provincia di Pavia, non compensata dall'eventuale incremento di funzioni statali prefettizie, quando fosse realizzata una sede di prefettura unica, con ogni probabilità a Pavia, inglobante quella di Lodi. (Ma anche questa prospettiva pare stia sfumando proprio in questi giorni per una diversa, ulteriore, valutazione fatta dal Governo in sede politica).
- Si assisterebbe poi alla perdita di **uno dei tre** poli strategici (gli altri due essendo Pavia e Voghera) sui quali storicamente si basa l'attuale Provincia (Di ciò tratteremo diffusamente in altre sezioni del Rapporto).

Domande da porsi:

- Come si va a situare il Comune di Vigevano dopo l'eventuale annessione, in presenza della nuova organizzazione della Città metropolitana di Milano che prevede (e sta istituendo) le **Zone omogenee**?
- Occorre dunque domandarsi che cosa siano le Zone omogenee.

Ai sensi del 3° comma dell'art. 29 dello Statuto della Città metropolitana di Milano, "le Zone omogenee costituiscono articolazione sul territorio delle attività e dei servizi metropolitani decentrabili della Città metropolitana, con l'obiettivo di promuovere l'integrazione con gli analoghi servizi dei Comuni singoli o associati."

Fra queste è adesso presente la nuova Zona omogenea **Magentino-Abbiatense** (prima era solo Abbiatense). **Come, e con quale ruolo, "entrerebbe" Vigevano?** Sarebbe di fatto, o di diritto, il "capoluogo" della Zona Omogenea nella quale va a adesso ad istituirsi, o invece la sua posizione territoriale geograficamente eccentrica (e comunque non baricentrica) non finirebbe per penalizzarla?

Sarebbe realistico ipotizzare un'unica Zona del Sud-ovest milanese comprendente i territori di Vigevano, Abbiategrasso e Magenta? E in tale contesto, quale posizione sarebbe congrua per Vigevano?

Conclusioni:

Nel presente rapporto, che unisce, nel suo insieme, profili istituzionali a considerazioni di tipo territoriale, economico, finanziario e tributario, si sono voluti mettere in luce alcuni elementi favorevoli e taluni altri

problematici relativi al quesito circa la possibile adesione del Comune di Vigevano alla Città metropolitana di Milano.

Come più volte si è inteso sottolineare, spetta ai rappresentanti politici – nella loro autonomia e responsabilità – adottare la definitiva decisione politica, cioè quella massimamente sintetica, al riguardo.

Quello che si è voluto qui sottolineare è che tale giudizio, per le implicazioni di lunga durata che avrà, debba esser dato con ponderazione, *res melius perspecta*, e dopo aver raccolto e analizzato dati oggettivi e opinioni, anche tra loro, eventualmente, discordanti. E' stato questo il senso complessivo del presente lavoro.

1.5 Elementi di innovazione istituzionale collegati all'avvio della Città metropolitana

Quali elementi istituzionali positivi, ancorché prospettici, ha recato l'avvio dell'esperimento della Città metropolitana, con particolare riguardo all'area metropolitana milanese?

Di fronte alla generale necessità di riordino delle istituzioni e delle Amministrazioni locali, che è in itinere praticamente da subito dopo l'emanazione della Legge generale sulle autonomie locali n. 142/1990, si sono palesate alcune problematiche. Da una parte, la presenza delle Regioni (nel nostro caso, una Regione a statuto ordinario, come la Lombardia), che pure non hanno competenza specifica sull'ordinamento degli enti locali, come invece hanno ottenuto tutte le Regioni a statuto speciale, prima e dopo la revisione costituzionale recata dalla l. n. 2/1999), le quali, tuttavia, interferiscono con l'attività di Comuni e Province in plurime maniere.

Tra queste, come primo esempio, viene spesso citata la materia delle politiche attive del lavoro, che è, da una parte, collegata alla competenza regionale, in materia di istruzione e formazione professionale e, dall'altra, alle azioni di politica economica, che, in un Paese altamente e qualitativamente manifatturiero come l'Italia restano, ancora, nella competenza e responsabilità dello Stato.

Ugualmente, l'insieme delle politiche circa l'uso del suolo, la gestione del territorio, la mobilità urbana, il trasporto e il traffico, le problematiche relative alla gestione dei rifiuti e la loro eliminazione, quelle concernenti il settore idrico, le problematiche relative al mondo dell'energia – sia elettrica, sia quella del gas: sono tutte materie nelle quali c'è un quasi voluto intersecarsi di competenze statali, regionali, provinciali e comunali, che debbono, alla fine, trovare una loro ripartizione e sedimentazione accettata da tutti, che si trasformi poi in concreta azione amministrativa.

Tutto ciò acquista un carattere particolare nelle aree metropolitane, le quali sono, per definizione, più ampie e più complicate di una Città metropolitana, che poi sarà chiamata a trovare le soluzioni per quelle problematiche.

Per dare una risposta alle difficoltà che si presentano, ma anche per raccogliere le sfide e sfruttare le opportunità che sono davanti a noi, il legislatore ha ritenuto di intervenire con l'istituzione di un nuovo ente – la Città metropolitana, appunto – che, prendendo il posto delle Province ed insediandosi nel territorio di quelle, possa dare una soluzione più qualificata e più efficiente ai problemi di area vasta.

Come già si è anticipato, e come sarà meglio chiarito in un'altra sezione di questo studio, la Città di Vigevano si trova, occasionalmente, a poter decidere se mantenere la situazione attuale, restando, dunque, dentro il territorio della Provincia di Pavia, condividendone peraltro il destino istituzionale, ovvero aderire alla Città metropolitana di Milano, ponendosi in tal modo su una traiettoria che ancora non è conoscibile con riguardo ai risultati che ne conseguiranno, ma che, proprio per tali ragioni, è aperta a possibili, positive, innovazioni.

Se infatti analizziamo adesso le principali competenze che la l. 56/2014, nota come Legge Delrio, ha assegnato a ciascuna delle Città metropolitane, scopriamo facilmente che si tratta di competenze al tempo stesso importanti e aperte all'innovazione.

Ciò vale per il settore della pianificazione territoriale, per la mobilità, viabilità, trasporto e traffico, per le reti di grandi servizi pubblici locali, per il sostegno allo sviluppo economico e sociale, per l'apertura all'innovazione largamente intesa e, infine, per una decisa spinta alla digitalizzazione di tutti i processi informativi e cognitivi, che riguardino l'area milanese.

Per dare concretezza a quanto si è appena detto, potrà essere utile un'analisi veloce delle principali disposizioni dello Statuto della Città metropolitana di Milano, con riguardo, fondamentale, a tre punti:

- a) un nuovo modello di governance, con numerosi e significativi strumenti di partecipazione popolare;
- b) l'articolazione del territorio, in Zone omogenee;
- c) le modalità di sviluppo delle competenze assegnate dalla legge.

Al termine di questa indagine, se essa desse risultati positivi, ne potrà derivare, per inferenza quasi diretta, una valutazione positiva della istituzione che adesso si sta avviando.

Va da sé che, in questa fase, non si può andare al di là della acquisizione di una "promessa di buon governo e di buona amministrazione", della quale potrà essere dato riscontro solo dopo l'esperienza di alcuni anni.

Nel settore, dunque, della pianificazione territoriale, va segnalato che il Piano strategico costituisce l'atto fondamentale di indirizzo dell'azione della Città metropolitana e della sua efficacia giuridica, la quale, nella sua estrinsecazione più efficace, corrisponde alla "pianificazione territoriale generale", comprensiva della potestà di fissare "vincoli e obiettivi all'attività e all'esercizio delle funzioni dei Comuni compresi nel territorio metropolitano". Le parole incluse tra virgolette sono tratte dall'art. 36 dello Statuto della Città metropolitana di Milano e tutti si accorgono della loro importanza, tanto più esaltata dal fatto di essere compresa in una pianificazione territoriale e strategica che riguarda una delle aree principali del Paese; evidentemente, con i profili positivi, ma anche problematici che si reca con sé.

Proseguendo l'analisi nel settore della mobilità, viabilità, trasporto e traffico, si viene a toccare un ambito specifico, estremamente caratterizzante di ogni realtà metropolitana. Quest'ultima è, ovunque nel mondo, qualificata dalla rete di trasporti veloci, prevalentemente su ferro, che riescono a farla diventare un'area pienamente integrata e vivibile anche dalle medie distanze dai rispettivi centri storici. Non ci vuol molto a capire che l'area vigevanese, e il suo capoluogo soprattutto, sarebbero fortemente rafforzati per effetto di un miglioramento netto che provenisse dalla relazione ferroviaria, di fatto metropolitana, con Milano. Sia l'attuale – e scadente – collegamento su ferro dalla stazione di Trenord a Vigevano fino a Porta Genova (Milano), sia i migliorati collegamenti viari che potrebbero rendersi disponibili, sia verso il capoluogo milanese, sia verso l'aeroporto della Malpensa, potrebbero recare un beneficio rilevante. Ma ciò, nuovamente, è, allo stato, annoverabile soltanto tra le attese, le aspettative e le promesse.

Nel settore delle reti di servizi pubblici locali, ulteriori rispetto a quelle dei trasporti, le economie di scala dovrebbero consentire miglioramenti di esercizio e diminuzioni di spesa per quel che concerne sia il campo energetico (luce e gas) sia lo smaltimento dei rifiuti. [Ma su ciò non si aggiunge altro, rinviando all'apposito paragrafo del cap. 4].

Sempre con riguardo ai servizi locali, un'attenzione particolare dovrà essere portata sul settore idrico integrato, perché le premesse (almeno quelle) di una robusta qualità della nuova struttura titolare del servizio e della sua gestione, nascente dagli accordi indispensabili, in vista anche di una futura, probabile, fusione tra i due soggetti maggiori che agiscono con riguardo al settore idrico, cioè CAP Holding (e le società

di gestione ad essa collegate) e Metropolitana Milanese, potrebbero diventare il partner o il gestore diretto, anche con riguardo a tutto quello che, nel settore delle acque, riguarda Vigevano e il Vigevanese.

Ma su ciò si possono intravedere sia elementi positivi – sostanzialmente nascenti dalle economie di scala – sia elementi problematici, per l'allontanarsi di un gestore, asseritamente centrale, rispetto ad un'area che risulterebbe, geograficamente almeno, periferica: tutti elementi problematici specifici, che, proprio per questa ragione, saranno accennati in altra sezione del presente studio.

Con riguardo al sostegno allo sviluppo economico-sociale, si può osservare, fin da subito, che la dizione utilizzata dal legislatore è troppo generica, cosicché essa potrebbe essere riempita – ma fino a che punto? – di azioni amministrative concrete, ma anche lasciata a lungo a fluttuare nel limbo della non realizzazione.

A conclusione di questa sezione dello studio può essere utile presentare, a mo' di sintesi, alcune proposizioni riassuntive che, in forma di *slides* sono state presentate all'incontro pubblico tenuto al Teatro Cagnoni di Vigevano il 2 dicembre 2015, promosso da Confindustria Pavia.

In esse, partendo ovviamente dal piano istituzionale, vengono declinati gli aspetti favorevoli e i profili problematici relativi all'ipotesi di adesione di Vigevano alla Città metropolitana di Milano.

1.6 L'adesione di Vigevano alla CM di Milano. Sintesi dei Pro e Contro sul piano istituzionale

Post multos annos: per affrontare le problematiche delle aree ad alta urbanizzazione vengono ripescate dalla legge Delrio (n. 56/2014) le **città metropolitane**, in sonno dal 1990.

La scelta «politica» fondamentale, sulla quale il Governo ha messo la fiducia, ha riguardato nelle 10 [+ 4] aree/città metropolitane la coincidenza delle attuali Province con le nuove Città metropolitane: così l'approccio strutturale ed istituzionale ha prevalso su quello funzionale.

Nella normativa di attuazione della Città metropolitana è stata inserita la possibilità dei Comuni finitimi (e, ovviamente, solo di essi) di aderire alla nuova Città metropolitana.

- Per far ciò è necessario utilizzare il procedimento già previsto dall'**art. 133 Cost.**, integrato con le leggi regionali al riguardo: la n. 29/2006 e la recentissima **l. 12 ottobre 2015, n.32, art. 9.**
- Sostanzialmente la richiesta del Comune deve essere congruamente motivata, rispetto a taluni precisi parametri (tratti dalle Linee guida del luglio 2015):

-- ciascun territorio provinciale deve corrispondere alla zona entro la quale si svolge la maggior parte dei rapporti sociali, economici e culturali della popolazione residente;

-- ciascun territorio provinciale deve avere dimensione tale, per ampiezza, entità demografica, nonché per le attività produttive esistenti o possibili, da consentire una programmazione dello sviluppo che possa favorire il riequilibrio economico, sociale e culturale del territorio provinciale e regionale;

-- di norma, la popolazione delle Province risultanti dalle modificazioni territoriali non deve essere inferiore a 200.000 abitanti;

- La procedura finora seguita dal Comune di Vigevano è apparsa carente, almeno sul piano sostanziale, tendo conto che riguarda una decisione storica che coinvolge un pezzo di futuro della comunità vigevanese.
- Infatti, non solo genericamente i cittadini elettori (eventualmente con un referendum consultivo), ma tutti i titolari di interessi economici e sociali rilevanti: artigiani, industriali, commercianti, associazioni di categoria, sindacati dei lavoratori, utenti di servizi, addetti ad attività culturali e del tempo libero, scuole, educatori, volontariato e terzo settore, ecc. ... dovrebbero poter interloquire in un grande **débat public** (come si fa in Francia).

- Perché questo *débat public* non sia sterile deve essere regolamentato: stabilito un tempo congruo, ad es. 1 anno; messe a disposizione risorse (monetarie e di personale) per coloro che mostrino un interesse qualificato affinché possano presentare un parere argomentato. Poi si tirano le fila e si decide e non ci si torna più su.

Elementi a favore dell'adesione di Vigevano

1. Il trend istituzionale, anzi il vento delle riforme, spira a favore della Città metropolitana e contro la Provincia vigente.
2. Nuove competenze significative sono state date dalla Legge Delrio con riguardo a:
 - a) pianificazione del territorio (compreso l'aggettivo «strategica», invero un po' velleitario);
 - b) mobilità, viabilità, trasporto e traffico;
 - c) reti di servizi pubblici locali (tra i quali: ciclo dell'acqua, energia e gas, smaltimento rifiuti...);
 - d) sostegno allo sviluppo economico e sociale (richiamo molto generico, ma potrebbe entrarci una rivitalizzazione dei Centri per l'impiego in direzione di politiche attive del lavoro, se nuovi e più vitali organi fossero messi in condizione di operare efficacemente per la valorizzazione del capitale umano);
 - e) innovazione tecnologica e digitalizzazione.
3. Al contrario, la Regione, con la recentissima legge 12 ottobre 2015, n.32, sottrae a tutte le attuali Province competenze e funzioni, attirandone alcune presso di sé e facendone scivolare altre verso i Comuni sottostanti.
4. Le risorse (personale e contributi/trasferimenti) al comparto complessivo dell'amministrazione locale diminuiscono per tutti, ma calano di meno per le Città metropolitane, piuttosto che per le Province. A spanne con questi numeri:
 - meno 30% per le Città metropolitane;
 - meno 50% per le Province.
5. Ciò vale sia per la legge di stabilità per il 2015, sia per quella in itinere del 2016. Dalle notizie giornalistiche di questi ultimi giorni si apprende che nella Legge di stabilità per il 2016 verrebbero stanziati 500 milioni di euro per il «rammendo delle periferie» [progetto di Renzo Piano] destinati alle Città metropolitane (ed evidentemente anche a Milano).
6. Nella l.r. 2/2015, di attuazione della Legge Delrio, sono inseriti elementi di vantaggio (in prevalenza su qualche possibile svantaggio) circa l'adesione alla CM di Milano:
 - nel settore del trasporto pubblico locale (a modifica della l.r. 26/2012), in primis con un miglioramento del collegamento ferroviario metropolitano;
 - per la valorizzazione della competitività ed attrattività inerente al territorio metropolitano milanese (marchio Milano);
 - per la valorizzazione delle imprese artigiane e della manifattura innovativa (raccordandola alle funzioni svolte dalla Camera di Commercio di Milano);
 - per la valorizzazione dei distretti del commercio.

Qualche problema potrebbe invece sorgere in tema di acqua (Servizio idrico integrato) per la peculiare situazione di Milano città e provincia, presidiata ora da due enti: CAP e MM, che dovranno necessariamente trovare una sintesi soddisfacente per entrambi.

...SE SON ROSE... (con quel che segue)

Elementi problematici.

- 1) Senza dubbio la Provincia di Pavia “soffrirebbe”, sotto molti punti di vista, per l’esodo di Vigevano, perché verrebbe a perdere non solo una parte significativa di territorio e di abitanti, ma un pezzo della sua storia degli ultimi 150 anni.
- 2) Vigevano potrebbe perdere il ruolo di città più importante del proprio contesto territoriale, rischiando di diventare soltanto una tra le tante periferie del milanese, anche se di alto rango (visti i suoi 63.200 abitanti e il suo robusto tessuto artigianale e di impresa).
- 3) Suscita, peraltro, qualche perplessità che, in un anno, gli organi di governo della CM abbiano evitato di esprimersi sul punto.
- 4) In effetti, anche dopo la l. reg. n. 19/2015, intitolata (pomposamente) «riforma del sistema delle autonomie della Regione», con la quale la Regione si è ripresa competenze e funzioni in materia di agricoltura e foreste nonché caccia e pesca, le competenze che le Province avevano in precedenza in materia di sviluppo economico restano. Così Pavia, nel caso di non adesione di Vigevano alla Città metropolitana, potrebbe continuare a “dire la sua” in materia di sviluppo economico e sociale, nonché di politiche attive del lavoro.

Infine, e per concludere: una proposta metodologica.

Sono molti gli elementi che confermerebbero, in prevalenza, l’opportunità di entrare (“aderire”) nella Città metropolitana di Milano, ma non a qualunque costo.

La città di Vigevano ha la forza per negoziare il suo eventuale ingresso se, e nella misura in cui, così facendo acquisisse un ruolo che fosse all’altezza delle sue possibilità e ambizioni, quantomeno ottenendo di diventare capoluogo effettivo di una nuova Zona omogenea del sud-ovest centrata su: **Vigevanese, Abbiatense e Magentino.**

A tal fine, potrebbe risultare utile quella proposta di ampio e approfondito **dibattito in pubblico** al quale si accennava in precedenza.

Parte B. ANALISI TERRITORIALE

Capitolo 2

Fattori di relazione urbanistico territoriale e infrastrutturale²¹

In questo capitolo vengono introdotti dati e informazioni riferiti ai principali aspetti territoriali e di mobilità, selezionati tra quelli utili al fine di mettere a fuoco le relazioni esistenti, o potenziali, di Vigevano con la Città metropolitana e con il contesto di area vasta intercomunale nel quale Vigevano è inserita.

Vengono inoltre analizzate le ipotesi che sono ad oggi state sviluppate dagli enti per definire gli ambiti ottimali di governo del territorio e dei servizi, o le zone omogenee, come previsti dalla l. 56/2014 che ha riformato l'ente intermedio.

Vengono inoltre riportate le indicazioni più recenti, dal PTCP di Milano e dagli strumenti regionali, in merito all'organizzazione del sistema metropolitano, che in questi strumenti così come nel dibattito più recente è riconosciuto essere molto più ampio nelle dimensioni rispetto agli attuali confini amministrativi della Città metropolitana, tanto da arrivare a includere poli urbani delle altre Province lombarde, ed anche di altre Regioni. Una condizione questa che sta gradualmente portando gli strumenti di programmazione degli enti ad ipotizzare un'organizzazione metropolitana di scala regionale, più vicina al reale funzionamento dei sistemi urbani, che si relazionano tra loro e con la città centrale (Milano e Comuni di cintura) anche attraverso connessioni immateriali, che non richiedono più la tradizionale contiguità fisica sulla quale per secoli è stato basato lo sviluppo radiocentrico di Milano.

Le indicazioni dei piani territoriali di area vasta (PTR, PTCP, ecc.), dei recenti piani regionali di mobilità, e dei dati sui flussi pendolari recentemente resi noti da ISTAT sulla base del censimento del 2011, evidenziano dinamiche territoriali molto articolate e intrecciate su più livelli, che per essere comprese devono essere lette riferendosi sia ai flussi in uscita che a quelli in entrata di Vigevano, verso la Città metropolitana, ma anche verso i Comuni confinanti e limitrofi della Lomellina, della Provincia di Novara e verso i Comuni più vicini della sponda est del Ticino.

²¹ Testi a cura di Marco Pompilio, Fondazione Romagnosi

2.1 Piani e programmi regionali

Sono stati presi in considerazione e analizzati i principali strumenti di programmazione e pianificazione territoriale di livello regionale, in particolare:

- Piano territoriale regionale (PTR), e connesso Piano paesaggistico regionale (PPR), approvati dal Consiglio Regionale nel 2010 e successivamente più volte integrati.
- Programma regionale di sviluppo (PRS) della X legislatura per il periodo 2014-2019, e collegati Documenti annuali DEFR.
- Programma regionale della mobilità e dei trasporti (PRMT), nella variante messa a disposizione per le osservazioni del pubblico a luglio 2015.
- Piano regionale della mobilità ciclistica (PRMC), approvato ad aprile 2014.
- Programma di sviluppo del Sistema turistico Po di Lombardia, nella variante di aggiornamento trasmessa alla Regione nel 2014.
- Piano territoriale di coordinamento del Parco del Ticino, originariamente approvato nel 1980, sostituito con un nuovo piano nel 2001 e variato nel 2007.

2.1.1 Piano territoriale regionale (PTR) e Programma regionale di Sviluppo (PRS)

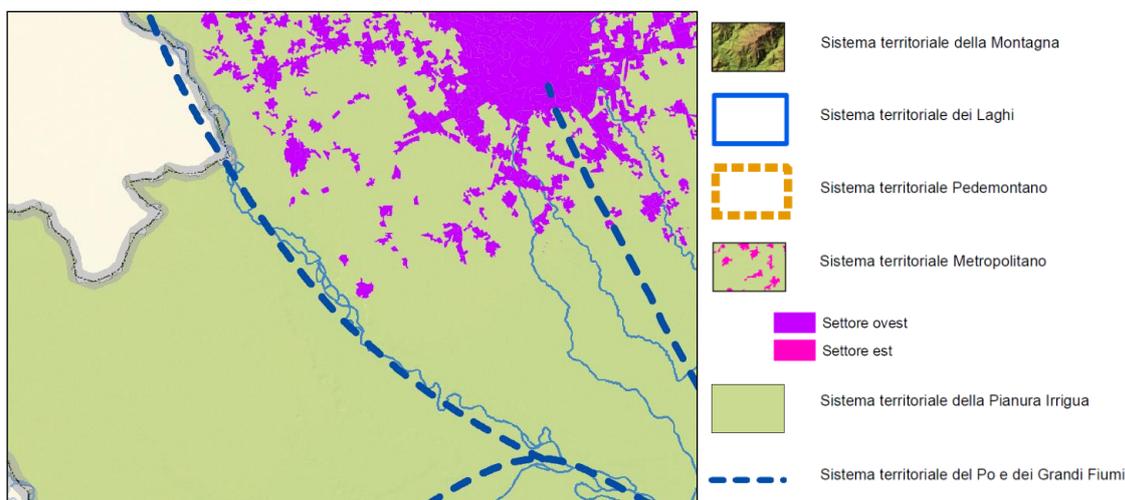
Il Piano Territoriale della Regione (PTR) è stato approvato con delibera di Consiglio Regionale della Lombardia nel 2010 e viene annualmente aggiornato in concomitanza con l'approvazione del Documento di Economia e Finanza Regionale. Di seguito si sintetizzano alcuni degli aspetti salienti ai fini degli obiettivi di questo studio.

Il Documento di Piano del PTR, alla tavola 4, riporta i sistemi territoriali individuati dalla Regione Lombardia, che costituiscono riferimento base per l'articolazione delle indicazioni programmatiche regionali, sia di lungo che di breve termine. Il PTR contiene un sistema di 24 obiettivi generali che vengono declinati secondo le caratteristiche di ciascun sistema territoriale e delle principali aree tematiche (ambiente, assetto territoriale, assetto economico-produttivo, paesaggio e patrimonio culturale, assetto sociale), costituendo riferimento per la valutazione di coerenza della pianificazione provinciale e comunale, così come di ogni altro atto di programmazione o azione che incide sul territorio.

Lo stralcio della tavola 4 qui riportato evidenzia che il territorio di Vigevano è interessato dai due sistemi "della Pianura Irrigua" e "del Po e dei Grandi Fiumi". Mentre il Sistema territoriale metropolitano si spinge fino ad includere le aree urbane di Abbiategrasso, Ozzero e degli altri Comuni ad est del Ticino.

Riferendosi a quanto emerge dalla tavola 4 vista nel suo complesso si può notare come il PTR, per come è attualmente strutturato, legghi il sistema metropolitano essenzialmente alla presenza fisica di urbanizzazione e per tale motivo lo estenda principalmente verso il nord Milano e l'asse della A4. Il PTR vigente, approvato nel 2010 ma sviluppato per i contenuti negli anni precedenti, non approfondisce le relazioni funzionali immateriali, che sono ormai riconosciute in letteratura come componenti fondamentali dei sistemi metropolitani, come principali veicoli per la diffusione e costruzione di conoscenza. Anche la Riforma Delrio (l. 56/2014), trasformando la Provincia di Milano in Città metropolitana senza modificarne i confini, non riconosce che nei fatti il sistema metropolitano milanese ha ormai una dimensione regionale e si spinge molto oltre i confini amministrativi.

Figura 2.1. I sistemi territoriali del PTR



Fonte: stralcio tavola 4, PTR Regione Lombardia

In aggiunta, si deve osservare che ad ovest i confini della Città metropolitana sono fatti coincidere con il Fiume Ticino, ma la vallata del Ticino è un sistema unitario comprendente entrambe le sponde ed i territori correlati, sia naturali che urbani, quindi le zone che gravitano attorno a Vigevano e Abbiategrasso. L'unitarietà del sistema è in parte riconosciuta dalla pianificazione regionale con l'esistenza dell'Ente Parco del Ticino e del suo piano territoriale di coordinamento.

Figura 2.2. Il sistema delle aree protette nel PTR



Fonte: PTR Lombardia, stralcio tavola 2

Il PTR presenta per il **Sistema territoriale della Pianura Irrigua** i seguenti obiettivi specifici (tra parentesi le correlazioni rispetto agli obiettivi generali del PTR):

- ST5.1 Garantire un equilibrio tra le attività agricole e zootecniche e la salvaguardia delle risorse ambientali e paesaggistiche, promuovendo la produzione agricola e le tecniche di allevamento a maggior compatibilità ambientale e territoriale (ob. PTR 8, 14, 16)

- ST5.2 Garantire la tutela delle acque ed il sostenibile utilizzo delle risorse idriche per l'agricoltura, in accordo con le determinazioni assunte nell'ambito del Patto per l'Acqua, perseguire la prevenzione del rischio idraulico (ob. PTR 4, 7, 8, 14, 16, 18)
- ST5.3 Tutelare le aree agricole come elemento caratteristico della pianura e come presidio del paesaggio lombardo (ob. PTR 14, 21)
- ST5.4 Promuovere la valorizzazione del patrimonio paesaggistico e culturale del sistema per preservarne e trasmetterne i valori, a beneficio della qualità della vita dei cittadini e come opportunità per l'imprenditoria turistica locale (ob. PTR 10, 18, 19)
- ST5.5 Migliorare l'accessibilità e ridurre l'impatto ambientale del sistema della mobilità, agendo sulle infrastrutture e sul sistema dei trasporti (ob. PTR 2, 3, 4, 7, 8, 9, 13, 17)
- ST5.6 Evitare lo spopolamento delle aree rurali, migliorando le condizioni di lavoro e differenziando le opportunità lavorative (ob. PTR 3,5)

Presenta i seguenti obiettivi specifici per il **Sistema territoriale del Po e dei Grandi Fiumi**:

- ST6.1 Tutelare il territorio degli ambiti fluviali, oggetto nel tempo di continui interventi da parte dell'uomo (ob. PTR 8, 16)
- ST6.2 Prevenire il rischio idraulico attraverso un'attenta pianificazione del territorio (ob. PTR 8)
- ST6.3 Tutelare l'ambiente degli ambiti fluviali (ob. PTR 14, 16, 17, 18)
- ST6.4 Garantire la tutela delle acque, migliorandone la qualità e incentivando il risparmio idrico (ob. PTR 16, 17, 18)
- ST6.5 Garantire uno sviluppo del territorio compatibile con la tutela e la salvaguardia ambientale (ob. PTR 1, 16, 17, 19, 22)
- ST6.6 Promuovere la valorizzazione del patrimonio ambientale, paesaggistico e storico-culturale del sistema Po attorno alla presenza del fiume come elemento unificante per le comunità locali e come opportunità per lo sviluppo del turismo fluviale (ob. PTR 10, 19)
- ST6.7 Perseguire una pianificazione integrata e di sistema sugli ambiti fluviali, agendo con strumenti e relazioni di carattere sovralocale e intersettoriale (ob. PTR 21, 23)

Il **Sistema metropolitano** ha i seguenti obiettivi specifici:

- ST1.1 Tutelare la salute e la sicurezza dei cittadini riducendo le diverse forme di inquinamento ambientale (ob. PTR 7,8,17)
- ST1.2 Riequilibrare il territorio attraverso forme di sviluppo sostenibili dal punto di vista ambientale (ob. PTR 14, 17)
- ST1.3 Tutelare i corsi d'acqua come risorsa scarsa migliorando la loro qualità (ob. PTR 16, 17)
- ST1.4 Favorire lo sviluppo e il riassetto territoriale di tipo policentrico mantenendo il ruolo di Milano come principale centro del nord Italia (ob. PTR 2, 13)
- ST1.5 Favorire l'integrazione con le reti infrastrutturali europee (ob. PTR 2, 12, 24)

- ST1.6 Ridurre la congestione da traffico privato potenziando il trasporto pubblico e favorendo modalità sostenibili (ob. PTR 2, 3, 4)
- ST1.7 Applicare modalità di progettazione integrata tra paesaggio urbano, periurbano, infrastrutture e grandi insediamenti a tutela delle caratteristiche del territorio (ob. PTR 3, 4, 5, 9, 14, 19, 20, 21)
- ST1.8 Riorganizzare il sistema del trasporto merci (ob. PTR 2, 3)
- ST1.9 Sviluppare il sistema delle imprese lombarde attraverso la cooperazione verso un sistema produttivo di eccellenza (ob. PTR 11, 23, 24)
- ST1.10 Valorizzare il patrimonio culturale e paesistico del territorio (ob. PTR 5, 12, 18, 19, 20)
- ST1.11 EXPO – Creare le condizioni per la realizzazione ottimale dell'evento e derivare benefici di lungo periodo per un contesto ampio (ob. PTR 2, 9, 10, 11, 12, 14, 19, 20, 21)

Ad ogni obiettivo specifico il PTR associa una serie di indirizzi sulle azioni da intraprendere. Si riporta una selezione di quelle che hanno maggiore attinenza e interesse per il presente rapporto:

- Obiettivo ST 1.4 sul **policentrismo**, azioni previste:
 - Creare un efficace sistema policentrico condiviso in una visione comune, attraverso il potenziamento dei poli secondari complementari evitando il depotenziamento di Milano
 - Creare un polo regionale intorno all'aeroporto di Malpensa che ricomprenda anche il polo fieristico di Rho-Pero, grazie ad un progetto condiviso di valorizzazione e messa a sistema delle risorse territoriali esistenti e la piena valorizzazione delle opportunità offerte dal funzionamento dell'aeroporto e dalla possibilità di collegamenti con il nodo di Novara (che costituisce il collegamento con il porto di Genova)
 - Realizzare le opere infrastrutturali necessarie a favorire l'accessibilità trasportistica su gomma favorendo il perfezionamento della rete stradale e in specie realizzando le opere finalizzate al perfezionamento delle relazioni tra i poli secondari del sistema territoriale, con particolare riferimento al sistema viabilistico pedemontano, alla tangenziale est esterna e al collegamento autostradale Milano-Brescia
 - Ridurre la tendenza alla dispersione insediativa, privilegiando la concentrazione degli insediamenti presso i poli e pianificando gli insediamenti coerentemente con il SFR
- Obiettivo ST 1.6 sul **trasporto pubblico**, azioni previste:
 - Potenziare il Servizio Ferroviario Regionale, atto a favorire le relazioni interpolo, ed estensione dei Servizi Suburbani a tutti i poli urbani regionali, così da offrire una valida alternativa modale al trasporto individuale ed evitando che le carenze infrastrutturali, che rendono difficoltosa la mobilità di breve e medio raggio, possano indurre fenomeni di decentramento da parte delle imprese e dei residenti
 - Sviluppare le applicazioni ICT (telelavoro, *e-commerce*, *e-government*), al fine di ridurre la domanda di mobilità
 - Sviluppare sistemi di trasporto pubblico, e percorsi ciclo-pedonali, di adduzione alle stazioni del Servizio Ferroviario Regionale e Suburbano

- Rendere effettiva sul piano attuativo e temporale la realizzazione di edificazione di particolare rilevanza dimensionale e strategica con i tempi di realizzazione delle opere infrastrutturali ed i servizi di trasporto pubblico che ne rendano sostenibile la realizzazione
- **Obiettivo 1.9 sul sistema produttivo, azioni previste:**
 - Favorire la realizzazione di strutture di ricerca applicata finalizzate a realizzare economie di scala altrimenti impossibili alla realtà produttiva frammentata delle aziende, in consorzio con le eccellenze esistenti e con il sistema universitario lombardo
 - Promuovere iniziative di cooperazione con altri sistemi metropolitani italiani ed europei finalizzata a conseguire più elevati livelli di innovazione tecnologica, formativi, di condivisione della conoscenza, di competitività, di sviluppo
 - Promuovere interventi tesi alla cooperazione con le altre realtà del Sistema metropolitano del Nord Italia finalizzati ad ottimizzare l'utilizzo delle risorse e a condividere attrezzature territoriali e servizi, a migliorare la competitività complessiva e ad affrontare i problemi del più vasto sistema insediativo.

Alcune di queste azioni forniscono indicazioni importanti per i quesiti oggetto di approfondimento nella presente relazione, in particolare:

- La costituzione di poli urbani secondari e complementari rispetto a Milano, che tuttavia non depotenzino il ruolo del capoluogo regionale con funzioni concorrenziali.
- I poli secondari sono visti come luoghi nei quali concentrare funzioni e servizi anche ai fini di contenere la dispersione insediativa, con conseguente rischio di assistere ad un aumento della congestione e del consumo di suolo.
- Il servizio ferroviario regionale, con le sue stazioni, deve essere valorizzato in quanto costituisce un potente strumento di rafforzamento dei poli urbani secondari, ed in tale senso va favorito in ogni modo l'accesso alle stazioni, ampliandone il bacino di accesso, anche dai Comuni limitrofi, con viabilità, trasporto e piste ciclabili.
- I precedenti punti configurano nella sostanza un indirizzo deciso della Regione verso la creazione di un sistema policentrico strutturato, con poli secondari che contribuiscono al decongestionamento dell'area centrale milanese, e allo stesso tempo costituiscono riferimento per i territori di area vasta che a tali poli già oggi fanno capo per servizi, attività produttive e accesso alla rete su ferro regionale, nazionale e internazionale.
- Le azioni sottolineano anche l'importanza di collegare tali poli secondari con il polo fieristico di Rho-Pero, con Malpensa e il sistema di trasporto merci verso Novara e verso Genova.
- In aggiunta al ferro, per le relazioni più ampie, il potenziamento delle principali infrastrutture stradali ha un ruolo fondamentale nel favorire il collegamento tra i poli secondari ed il loro funzionamento a sistema.
- Per migliorare il funzionamento a sistema di realtà produttive molto frammentate si prevede una maggiore cooperazione tra i diversi soggetti competenti sul territorio, anche attraverso l'apporto di competenze specialistiche delle università della Lombardia.

Il **Piano regionale di sviluppo (PRS)** relativo alla X legislatura, pubblicato a luglio 2013, affronta il tema del rapporto tra sistemi territoriali e polarità urbane al paragrafo 4.1.1. Vengono sottolineate due caratteristiche centrali del territorio regionale: l'estrema frammentazione in Comuni anche molto piccoli, e la struttura policentrica che vede i Comuni aggregati attorno a poli urbani primari e secondari, con un ruolo predominante in termini di attrazione da parte di Milano. Vengono individuate polarità storiche e nuove polarità emergenti; le prime lungo gli assi del Sempione, l'area metropolitana milanese, la Brianza, i poli della fascia prealpina Varese, Como e Lecco, le conurbazioni di Bergamo e Brescia; le seconde in corrispondenza di ambiti territoriali particolarmente dinamici come: Malpensa, il polo fieristico di Rho-Pero, il triangolo Brescia-Mantova-Verona e la zona del Garda, il triangolo Lodi-Crema-Cremona, la rete di città costituita da Como, Lecco, Varese e Lugano, la Valtellina, l'asse tra Novara e Lomellina, le zone di espansione della conurbazione Milanese, Novara e Piacenza, esterne alla Regione ma a questa strettamente legate.

Vigevano non è esplicitamente citata in questa descrizione, anche se la città compare nella tabella delle polarità urbane, basata su dati al 2010.

Tabella 2.1. Le polarità urbane in Lombardia

	Provincia	Comune-centro	Popolazione residente al 31.12.2010
1	Varese	Busto Arsizio	81.760
2	Varese	Varese	81.579
3	Como	Como	85.263
4	Sondrio	Sondrio	22.365
5	Milano	Cinisello Balsamo	74.150
6	Milano	Legnano	59.147
7	Milano	Milano	1.324.110
8	Milano	Rho	50.686
9	Milano	Sesto San Giovanni	81.130
10	Bergamo	Bergamo	119.551
11	Brescia	Brescia	193.879
12	Pavia	Pavia	71.142
13	Pavia	Vigevano	63.700
14	Cremona	Cremona	72.147
15	Mantova	Mantova	48.612
16	Lecco	Lecco	48.114
17	Lodi	Lodi	44.401
18	Monza e Brianza	Monza	122.712
Totale			2.644.448

Fonte: Rapporto sulla situazione economica, sociale e territoriale della Regione, p.77, in PRS XI legislatura Lombardia, 2013

Il PRS individua in più parti tra gli interventi prioritari che interessano Vigevano il completamento del ponte sul Ticino, funzionale al collegamento viario del quadrante sud-ovest regionale verso Malpensa.

Il PRS prevede la revisione del PTR e del PPR (piano paesaggistico regionale) e un più diffuso utilizzo dei Piani territoriali regionali d'area, anche attraverso l'uso di strumenti di co-pianificazione come i piani d'area sovra-comunali.

Negli strumenti urbanistici ai diversi livelli il PTR promuove una maggiore integrazione della pianificazione territoriale con la pianificazione paesaggistica, delle aree protette, energetica, di tutela dell'inquinamento dell'aria, dell'acqua e del suolo, della mobilità sostenibile, della gestione delle risorse, di recupero dei siti

contaminati. In definitiva punta ad un approccio fortemente integrato e più efficace e sostenibile delle politiche di sviluppo del territorio.

Sistemi territoriali e ambiti di area vasta

Come visto all'inizio del presente paragrafo, il PTR approvato nel 2010 si limita alla generale distinzione in sistemi territoriali, mentre il collegato PPR (piano paesaggistico regionale) individua sul territorio le Unità tipologiche di paesaggio, che nella zona di studio di Vigevano e Abbiategrasso contemplano i "paesaggi delle fasce fluviali", i "paesaggi della pianura risicola", i "paesaggi delle colture foraggere" e i "paesaggi della pianura cerealicola". Il piano fornisce alcune indicazioni ricognitive e di indirizzo per queste unità, rinviando ai PTCP delle Province un'articolazione più dettagliata delle unità e delle collegate prescrizioni e indirizzi, come successivamente descritto nell'analisi dei due PTCP di Milano e Pavia al paragrafo 2.2.

Recentemente la legge 56/2014, meglio nota come riforma Delrio, ha ampliato il concetto di area vasta, introducendo la possibilità di articolare i territori provinciali in zone omogenee o secondo ambiti territoriali omogenei per l'esercizio delle funzioni. Rispettivamente tali concetti sono contenuti nell'articolo 1 comma 57, che recita:

"Gli statuti delle Province possono prevedere, d'intesa con la Regione, la costituzione di zone omogenee per specifiche funzioni, con organismi di coordinamento collegati agli organi provinciali senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica".

e nell'art 1 comma 89, che prevede che Stato e Regioni possano attribuire ulteriori funzioni con la finalità tra le altre di "individuazione dell'ambito territoriale ottimale di esercizio per ciascuna funzione", in attuazione di quanto previsto dall'art. 118 della Costituzione.

La Lombardia con l.r. 19/2015 recepisce tali indicazioni della legge nazionale e all'articolo 7 relativo a "Tavoli istituzionali di confronto sugli ambiti territoriali ottimali e omogenei e per la promozione della specificità dei territori montani", il cui testo recita:

comma1. "È istituito, per ogni Provincia, un tavolo istituzionale di confronto, al fine di indicare, in via sperimentale e in accordo con la Regione, le zone omogenee eventualmente individuate dagli statuti provinciali quali ambiti territoriali ottimali per lo svolgimento in forma associata, da parte dei Comuni ricompresi negli stessi ambiti, di specifiche funzioni e servizi comunali. Il tavolo può altresì considerare, in via sperimentale, le zone omogenee quali ambiti territoriali ottimali per l'esercizio di specifiche funzioni, conferite o confermate dalla Regione alle Province, con il concorso di Comuni, forme associative intercomunali o Comunità montane. Con convenzione tra gli enti interessati e la Regione sono disciplinate le modalità di esercizio delle funzioni di cui al presente comma, nell'ambito delle zone omogenee, senza ulteriori oneri a carico della finanza pubblica".

Nell'ambito della revisione complessiva del PTR avviata nel 2013 la Regione sta studiando l'articolazione del territorio in ambiti territoriali omogenei, partendo dalle aggregazioni in ambiti sviluppate nei PTCP delle province e tenendo conto degli studi tematici sviluppati per il PTR 2010, nonché dei nuovi studi sviluppati per tale percorso di revisione. Una variante del PTR è stata consegnata alle Province per commenti a fine di luglio 2015. La variante ha come oggetto specifico l'attuazione di quanto previsto dalla LR 31-2014 sul consumo di suolo. All'art 5 comma 1 della legge è infatti previsto che la Regione integri entro 12 mesi (ossia entro fine novembre 2015) il PTR, per le finalità seguenti:

[Il PTR] "identifica gli ambiti territoriali omogenei in cui disaggregare le Province e la Città metropolitana, rispetto ai quali individuare:

- 1) il dato quantitativo di consumo di suolo in corso, in base alle previsioni dei PGT vigenti a livello dell'intero territorio regionale;
- 2) i criteri, indirizzi e linee tecniche per contenere il consumo di suolo programmato a livello regionale, tenendo conto, in particolare, delle specificità territoriali, delle caratteristiche qualitative dei suoli, dello stato della pianificazione territoriale,

urbanistica e paesaggistica, dell'esigenza di realizzare infrastrutture e opere pubbliche, dell'estensione del suolo già edificato, dell'effettiva sussistenza di fabbisogno abitativo legato ad incrementi demografici reali e dell'assenza di alternative alla riqualificazione e rigenerazione dell'urbanizzato, nonché di fabbisogno produttivo motivato anche sulla base di analisi desunte da indicatori statistici di livello locale e sovralocale che giustifichino eventuale consumo di suolo;

- 3) i criteri, indirizzi e linee tecniche per la determinazione degli obiettivi quantitativi di sviluppo complessivo del PGT relativamente ai diversi sistemi funzionali e agli ambiti territoriali omogenei;
- 4) un sistema di monitoraggio applicabile ai PGT, per dare priorità e ordine all'attuazione degli interventi previsti, compresi quelli infrastrutturali;
- 5) i criteri, indirizzi e linee tecniche per unificare la redazione della Carta del consumo di suolo del PGT, vincolante per le successive previsioni trasformativa".

Il dato sul consumo di suolo deve quindi essere articolato secondo gli ambiti omogenei dal PTCP nei successivi 12 mesi (art 5 c.2), e quindi recepito e dettagliato nei PGT (c.3).

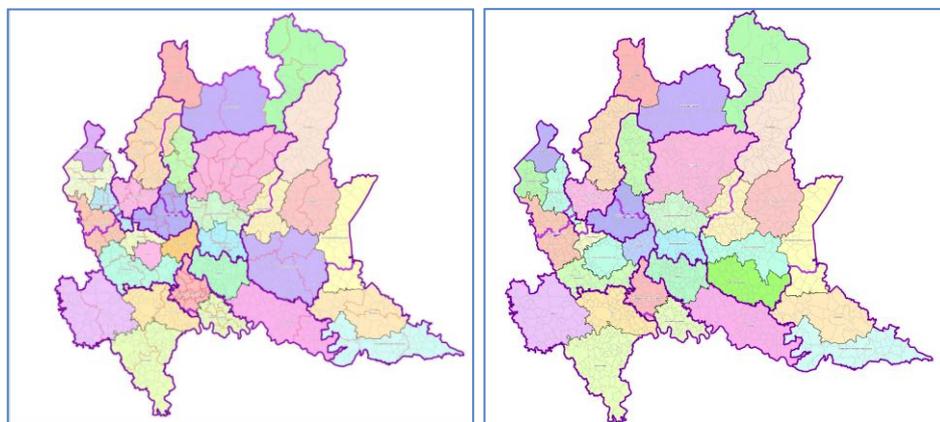
La cartografia che accompagna la bozza di variante presenta una prima proposta di articolazione in ambiti territoriali omogenei, riportata in stralcio nella figura 2.3. In calce alla tavola viene data la definizione degli ambiti territoriali omogenei come "Articolazioni territoriali di espressione di ambiti relazionali, caratteri socio-economici, geografici, storici e culturali omogenei, adeguati a consentire l'attuazione dei contenuti della l.r. 31/2014 e, più in generale, lo sviluppo di politiche e l'attuazione di progetti capaci di integrare i temi attinenti al paesaggio, all'ambiente, alle infrastrutture e agli insediamenti".

Per la Provincia di Pavia la carta riporta nella sostanza l'articolazione in ambiti contenuta nella variante del PTCP approvato dal Consiglio provinciale il 23 aprile 2015. Tale articolazione è illustrata in maggiore dettaglio al successivo paragrafo 2.2.

La proposta di articolazione in ambiti è successivamente stata aggiornata dalla Regione nel mese di ottobre. In questa seconda versione gli ambiti sono molto più ampi e per la Provincia di Pavia ritorna alla classica tripartizione in Pavese, Oltrepò e Lomellina. Ad una prima analisi tale ripartizione appare un po' troppo ampia visto che include all'interno dello stesso ambito territori molto diversi tra loro per conformazione e problematiche, che avevano appunto portato in sede di PTCP a preferire un'articolazione in 7 ambiti. L'ambito dell'Oltrepò contiene sia territori montani con piccoli centri che di pianura irrigua con un asse densamente costruito come la strada ex-SS 11 Voghera-Stradella. La Lomellina contiene sia Comuni eminentemente rurali e più facilmente collegati con le città del Piemonte, sia l'area di Vigevano e della ex Statale dei Cairoli che gravita maggiormente verso Milano e la Città metropolitana.

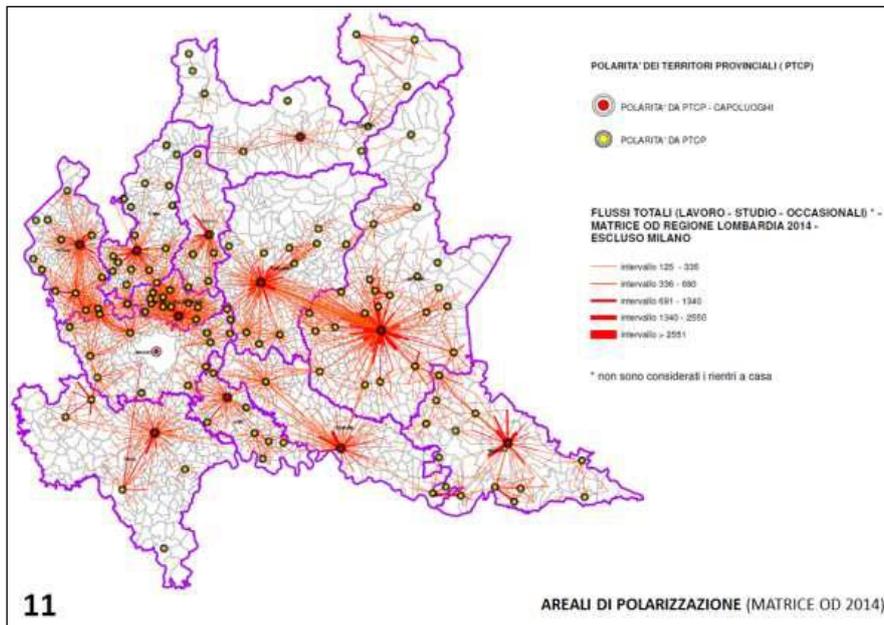
Entrambe le versioni della carta degli ambiti omogenei sono riportate di seguito.

Figura 2.3. Ambiti territoriali proposti nelle revisione del PTR



Fonte: revisione PTR, luglio 2015 (sx), ottobre 2015 (dx)

Figura 2.4. Aree di polarizzazione



Fonte: materiali di analisi per la revisione del PTR, luglio 2015

Tra le carte di analisi contenute in questa revisione del PTR è significativa la figura 2.4 che mostra gli areali di polarizzazione, individuati a partire dall'elaborazione della matrice OD 2014 della Regione. La carta non comprende i collegamenti con Milano, che altrimenti coprirebbero quasi totalmente tutti gli altri. La lettura della tavola mostra nella zona sud ovest milanese alcuni aspetti significativi che potrebbero essere così riassunti:

- Vigevano è polo di riferimento per i Comuni più vicini della Lomellina, ma anche Mortara, pur essendo molto più piccola, ha un significativo effetto polarizzante: assieme le due città costituiscono riferimento per buona parte della Lomellina.
- Nel sud-ovest Milanese non esiste un polo prevalente, ma una sorta di rete di riferimento interprovinciale costituita da Magenta, Abbiategrasso, Vigevano e Mortara.
- Più deciso nella zona sud è l'effetto di polarizzazione di Pavia, anche se in termini quantitativi appare distante da quasi tutti gli altri capoluoghi provinciali Lombardi.
- La carta non tiene conto di come si distribuisce l'effetto di polarizzazione verso le altre regioni ed è presumibile, come si vedrà successivamente nel capitolo sui Sistemi locali del lavoro (paragrafo 2.3), che siano significativi i collegamenti con l'area di Novara.

Le strategie per la revisione completa del PTR sono descritte nel Documento Preliminare approvato dalla Giunta Regionale a luglio 2014. La revisione punta a rivedere gli obiettivi del PTR vigente:

- rafforzare la competitività dei territori della Lombardia,
- riequilibrare il territorio lombardo,
- proteggere e valorizzare le risorse della Regione.

A tale fine prefigura tre scenari complementari, denominati:

- Lombardia multipolare
- Lombardia integrata

– Lombardia resiliente

Di particolare importanza per questo lavoro è il primo, la “Lombardia multipolare”, che punta, anche sulla scorta di esperienze di altri territori europei, a sviluppare un modello policentrico a rete, come migliore strategia per rilanciare la competitività del territorio, per contenere i costi ambientali e la dispersione insediativa. La revisione del PTR vuole dunque definire *“uno scenario territoriale in cui si integrino in un sistema a rete efficiente le differenti polarità consolidate (o da consolidare)”*.

Andando oltre l’evidente ruolo di traino di Milano *“è necessario invece partire dal riconoscimento delle vocazioni, delle specificità e delle potenzialità ad una scala di maggiore dettaglio, anche se comunque di area vasta, che può essere utilmente rappresentata dagli ambiti territoriali, ossia dagli ambiti sovra-comunali connotati da uno specifico e riconoscibile rapporto fra caratteristiche territoriali (ambientali, insediative e paesistiche) e sistema di relazioni (ecologiche, sociali, produttive ecc.)”*.

OBIETTIVI DEL PTR PER LO SCENARIO MULTIPOLARE

Gli obiettivi per lo scenario multipolare sono ripresi da quelli del PTR vigente del 2010 e vengono così definiti nel documento preliminare di revisione del piano:

- favorire le connessioni (fisiche e culturali) fra i territori della Lombardia e fra il territorio regionale e il contesto nazionale e sovranazionale (PTR, obiettivo 2);
- assicurare l’accesso diffuso ai servizi di pubblica utilità integrando le scelte allocative delle strutture per i servizi con la pianificazione delle infrastrutture per la mobilità (obb. 3 e 4);
- perseguire l’equità nella distribuzione sul territorio dei costi (economici, ambientali e sociali) e dei benefici derivanti dallo sviluppo territoriale (ob. 9);
- costruire un’offerta turistico-ricreativa sostenibile basata sull’integrazione delle potenzialità offerte dalle risorse ambientali, culturali, paesaggistiche e agroalimentari del territorio regionali (ob. 10);
- promuovere il rafforzamento del sistema produttivo mirando:
 - a far emergere le molte eccellenze presenti;
 - ad attivare le sinergie fra settori produttivi, fieristici e della formazione;
 - ad integrare la programmazione per il settore produttivo con quella per il sistema infrastrutturale, per i servizi e per la riqualificazione ambientale e paesistica, con l’obiettivo di costruire ambienti attrattivi per lo sviluppo di imprese innovative (in particolare di quelle legate alla *green-economy*) che impieghino personale con alti livelli di qualificazione particolarmente sensibile alle *amenities* ambientali (obb. 11, 19, 24);
- arrestare la tendenza alla dispersione insediativa e favorire il recupero e la riqualificazione del patrimonio immobiliare dismesso o sottoutilizzato attivando programmi di rigenerazione urbana che integrino la programmazione relativa ai fabbisogni insediativi con quella dei trasporti, dei servizi e delle componenti ambientali e del paesaggio (ob. 13);
- applicare il tema della riqualificazione ambientale e del paesaggio alla creazione di una rete non interrotta di sistemi verdi e agrari in grado di equilibrare la rete dei sistemi insediativi (ob. 14);
- creare le condizioni perché possano svilupparsi forme di governance inter-comunali (ad esempio attraverso la condivisione degli ambiti territoriali unitari) in grado di esprimere politiche integrate e sinergiche.

Tra le strategie per lo scenario Lombardia integrata è da segnalare la volontà di *“perseguire la co-progettazione dei diversi livelli di governo del territorio ai livelli più adeguati in relazione alla scala dei fenomeni, agli effetti che gli stessi producono, alla dimensione organizzativa e alla capacità operativa”*. Una strategia che già si sta cercando di portare avanti attraverso la ricerca degli ambiti ottimali vista nelle pagine precedenti e che per la prima volta era stata riconosciuta nella normativa regionale con la l.r. 4-2008 che, variando la l.r. 12/2005 sul governo del territorio, introduceva all’articolo 15 relativo ai contenuti del PTCP il nuovo comma 7bis, che può essere utile qui richiamare:

“Il PTCP può individuare ambiti territoriali per i quali si rende necessaria la definizione di azioni di coordinamento per l’attuazione del PTCP anche finalizzate all’attuazione della perequazione territoriale inter-comunale e alla co-

partecipazione dei proventi derivanti dai contributi di costruzione. Le azioni di coordinamento sono definite dalla Provincia, d'intesa con i Comuni interessati, ed approvate secondo le procedure stabilite dallo stesso PTCP, che devono in ogni caso prevedere forme di informazione pubblica e di comunicazione alla Regione in ordine all'intervenuta approvazione. L'efficacia delle previsioni oggetto delle azioni di coordinamento rimane definita dalle disposizioni dettate dalla presente legge in riferimento alle previsioni del PTCP".

Si tratta di una tendenza che ha trovato riscontro, come detto in precedenza, anche a livello normativo nazionale, nei commi 57 e 89 della l. 56/2014, e a quello regionale della Lombardia nell'art 7 della l.r. 19/2015. Una tendenza che sta influenzando la stessa revisione normativa sul governo del territorio. Recentemente, proprio con la l.r. 31/2014, è stata introdotta una variante alla l.r. 12/2005 che introduce all'art 7 il nuovo comma 3bis relativo ai piani associati comunali:

"Si definiscono piani associati gli atti di pianificazione sviluppati tra più Comuni a tale scopo associati, mediante unione o convenzione; tali piani sostituiscono gli atti dei PGT dei Comuni partecipanti".

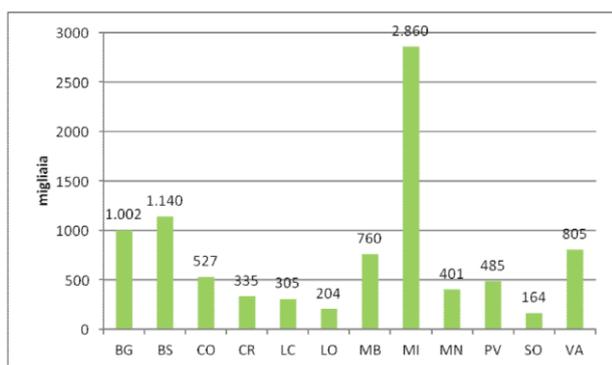
2.1.2 Programma regionale dei trasporti e della mobilità (PRTM) e Piano regionale della mobilità ciclistica (PRMC)

Attualmente è in corso l'istruttoria per l'approvazione del nuovo PRTM, che è stata avviata con DGR X-778 dell'11 ottobre 2013 e presentata pubblicamente il 2 luglio 2014. A maggio 2015 è stata avviata la consultazione pubblica sulla base degli elaborati messi a disposizione attraverso la banca dati SIVAS della Regione e in data 22 luglio 2015 si è svolta la seconda conferenza di valutazione che precede l'adozione del documento.

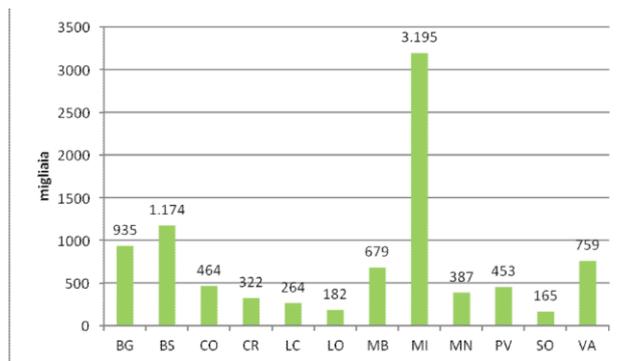
Tra i documenti sono incluse alcune tavole che sintetizzano gli interventi proposti, una relazione e la matrice O/D degli spostamenti regionali aggiornata al 2014. Il documento di presentazione della matrice contiene alcuni dati statistici interessanti.

Nella figura di sinistra gli spostamenti in uscita dalle singole Province (emissione) e in quella a destra gli spostamenti in ingresso (attrazione).

Figura 2.5. Spostamenti emessi e attratti per le Province



Spostamenti emessi per provincia (esclusi i ritorni a casa)



Spostamenti attratti per provincia (esclusi i ritorni a casa)

Fonte: documenti di analisi per il PRTM, maggio 2015

Pavia rientra tra le Province dove i flussi in uscita sono maggiori, di circa il 7%, rispetto ai flussi in ingresso, come molte delle altre Province lombarde. Le Province che presentano flussi in entrata maggiori di quelle in uscita sono solo Milano e Brescia, mentre sono quasi pari per Sondrio. Monza e Brianza, Como, Lodi, Lecco, presentano differenze tra uscite e ingressi comprese tra 11 e 15%, quindi superiori a Pavia.

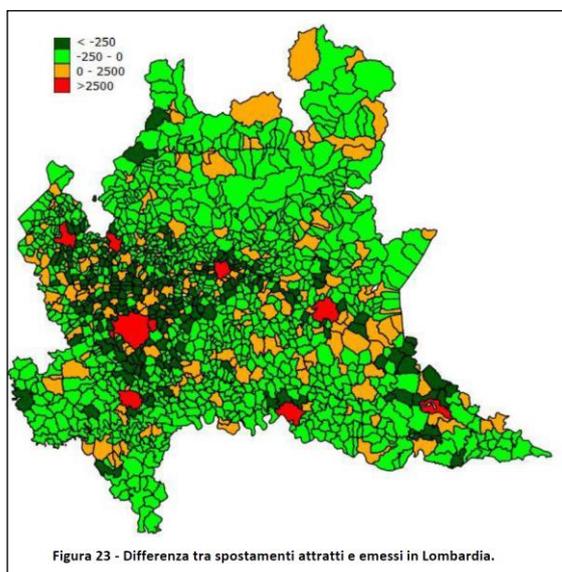
La tabella 2.2 mostra gli spostamenti tra Province interni alla Regione, tra Provincia e Provincia (complessivi, compresi i viaggi di ritorno a casa) e sulla mediana gli spostamenti interni alla Provincia.

Rapportando gli spostamenti intra-provinciali al totale degli spostamenti, ovviamente le percentuali maggiori si trovano nelle Province più distanti dalla gravitazione di Milano, ossia Sondrio, Brescia e Mantova. Tra le altre un valore sensibilmente inferiore a Pavia si riscontra nelle Province più intrinsecamente legate a Milano, ossia Monza e Brianza, Como, Lecco, Lodi.

Pavia, quindi, con Bergamo, Cremona, Varese mantiene secondo questi numeri una quota rilevante di spostamenti intra-provinciali.

Tabella 2.2. Matrice origine destinazione degli spostamenti interni per le Province

	BG	BS	CO	CR	LC	LO	MB	MI	MN	PV	SO	VA	Tot, Riga
BG	1.547.574	72.016	3.858	12.252	17.897	666	13.015	64.376	659	1.490	682	1.863	1.736.347
BS	64.370	1.926.364	684	14.963	632	1.045	2.123	15.336	21.817	1.098	824	1.092	2.050.349
CO	3.738	678	711.362	294	17.024	407	46.160	41.078	173	948	4.431	34.852	861.145
CR	12.287	15.571	336	501.052	226	13.933	958	18.252	12.380	1.544	59	327	576.927
LC	18.802	656	17.511	230	406.438	207	42.873	20.927	24	403	4.502	1.533	514.107
LO	667	1.014	399	14.434	205	258.343	493	51.614	218	9.376	47	399	337.210
MB	12.622	2.133	44.105	946	39.946	479	31.920	247.695	241	1.452	542	10.555	1.292.635
MI	60.007	14.866	37.579	16.989	18.817	49.218	234.655	4.652.334	654	74.868	811	121.810	5.282.608
MN	720	22.060	192	12.039	41	245	241	669	34.112	720	48	350	671.439
PV	1.537	1.046	1.019	1.612	439	9.792	1.443	77.152	659	719.164	103	2.045	816.012
SO	702	790	3.915	58	4.246	48	496	837	34	92	279.384	310	290.910
VA	1.943	1.166	33.547	329	1.487	425	10.425	126.759	322	2.093	284	1.190.280	1.369.059
Tot, Colonna	1.724.970	2.058.361	854.506	575.198	507.397	334.810	1.284.802	5.317.029	671.292	813.249	291.718	1.365.416	15.798.748



Fonte: Documenti di analisi per il PRTM, maggio 2015

La figura sottostante alla tabella mostra alla scala comunale la differenza tra spostamenti in ingresso e in uscita. Vigevano è nella classe + 0-2500 (debolmente attrattiva), mentre i Comuni attorno sono nella classe negativa - 250-0, fatta eccezione per Mortara che ha anche essa segno positivo. Questo dato è diverso da quanto emerge dai flussi pubblicati da ISTAT (vedere successivo paragrafo 2.3) dove le uscite risultano un po' più alte delle entrate. L'apparente contraddizione potrebbe trovare una ragione nel fatto che i dati di ISTAT sono del 2011 mentre la matrice O/D della Regione è del 2014. Ma potrebbe anche essere dovuto ai diversi contesti territoriali cui si riferiscono: il PRTM non tiene conto degli spostamenti verso le Province

delle altre regioni, come i Comuni della Provincia di Novara, mentre ISTAT con i sistemi locali del lavoro fa un ragionamento tecnico che prescinde dai confini amministrativi provinciali e regionali. Si deve inoltre tenere conto che, come avverte la stessa Regione sul sito internet, la matrice O/D è stata costruita per individuare i macrofenomeni e non è adatta quindi per analisi di dettaglio alla scala locale. Le stesse elaborazioni del PRTM sono una bozza non ancora adottata.

La carta mostra che, in generale, la polarizzazione è un po' più forte nel Pavese, tra Pavia e i Comuni confinanti. Gli altri Comuni a nord di Pavia risentono della gravitazione di Milano, dove la polarizzazione è molto più accentuata.

La relazione del PRTM cita tra gli interventi viabilistici che interessano Vigevano il completamento del Ponte sul Ticino, la realizzazione della variante alla SS 494 e la viabilità verso Malpensa.

Tra gli interventi ferroviari il raddoppio della Albairate – Mortara e il prolungamento della S9, oggi attestata ad Albairate, verso Abbiategrasso. Tuttavia l'intervento è inserito nell'orizzonte temporale di lungo termine. Esiste il progetto definito ma manca la disponibilità finanziaria, come si evince dallo stralcio di tabella sotto.

Tabella 2.3. Infrastrutture ferroviarie programmate dal PRTM

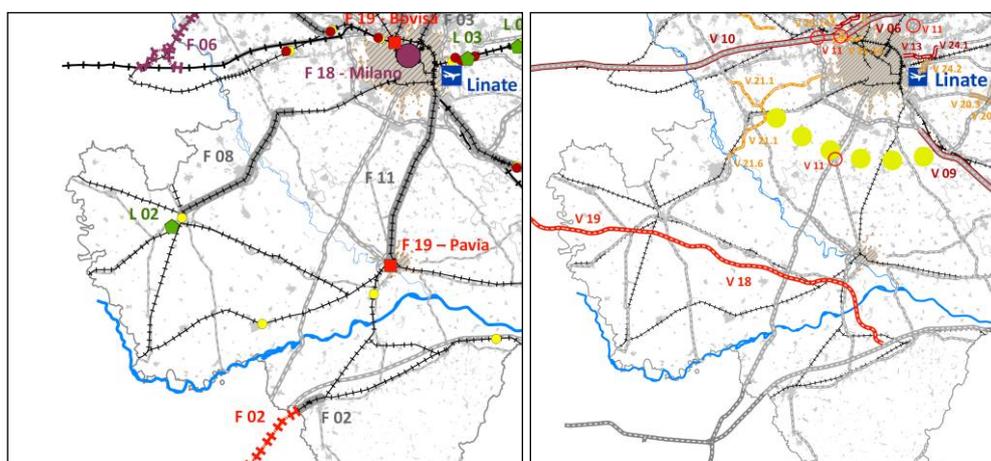
Azione	Id	Titolarità	Costo stimato min €	Disponibilità min €	Stato intervento	Orizzonte temporale			Obiettivo Specifico	Rete Core/ Comprehensive
						BP	MP	LP		
Completamento raddoppio Milano-Mortara: raddoppio tratta Albairate-Parona-Mortara - Completamento servizio R Milano-Mortara - Prolungamento linea suburbana S9 fino ad Abbiategrasso	F 8	RFI	400	0	P. Definitivo			■	2, 3	-

Fonte: relazione della proposta di PRTM della Lombardia, maggio 2015

Il raddoppio della Albairate – Mortara (F02) è riportato anche negli interventi previsti nella tavola 1 relativo al trasporto su ferro. Sempre di interesse per la Provincia di Pavia sono il quadruplicamento Milano-Rogoredo – Pavia (F11) e il quadruplicamento Voghera-Tortona e terzo valico verso Genova (F02).

Nello stralcio della tavola 3 il Ponte sul Ticino (V21.6) e la viabilità verso Magenta e verso Milano (V21.1). Tra gli altri interventi sono riportati la previsione di autostrada Broni-Mortara-Stroppiana e, classificato come "interventi da approfondire" nella legenda della tavola, un nuovo tracciato di tangenziale ovest per Milano che interessa la parte più settentrionale della Provincia.

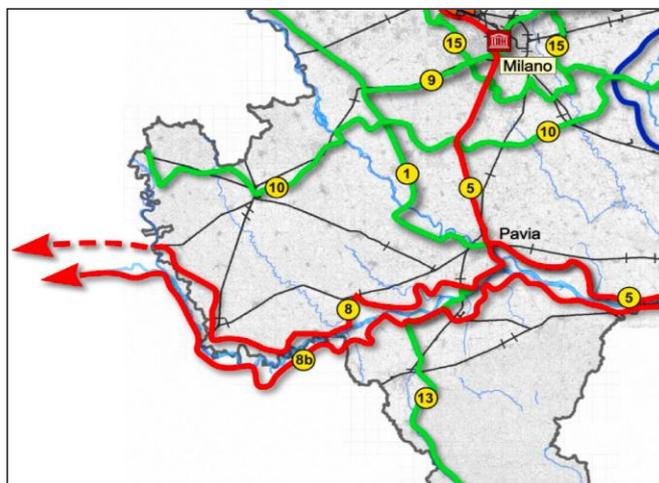
Figura 2.6. Proposte PRTM, ferrovie (sx), strade (dx)



Fonte: proposta di PRTM, maggio 2015, stralcio tav.1 (sx), stralcio tav.3 (dx)

La Figura 2.7 riporta i principali itinerari ciclabili. Il n.10 è la Via delle Risaie, mentre da Abbiategrasso passano il n.9, che è la ciclabile lungo il Naviglio Grande, già in esercizio da anni, e il n.1 lungo il Ticino, che interessa il Naviglio di Bereguardo e che è in parte già in esercizio. Tale tavola riprende in modo completo la tavola del Piano regionale della mobilità ciclistica (PRMC) approvato ad aprile 2014.

Figura 2.7. Proposte PRMC, itinerari ciclabili



Fonte: PRMC, 2014

Il Piano individua i principali itinerari regionali, mettendo a sistema le proposte delle diverse Province e collegandosi con le previsioni delle altre regioni e con i corridoi sovranazionali di Eurovelo. Fornisce indicazioni attuative per garantire accessibilità, uniformità e requisiti minimi di sicurezza a tutti i tracciati. Particolare attenzione viene dedicata a connettere i tracciati con le stazioni ferroviarie in modo da sviluppare un sistema di intermodalità ferro-bici che favorisca lo sviluppo del cicloturismo.

Recentemente Cariplo ha avviato una serie di progetti, nell'ambito di un progetto cofinanziato denominato Brezza, che riguardano il corridoio 1 lungo il Ticino e il collegamento della pista dei Navigli (n.9 in figura) in direzione di Vigevano, quindi lungo la direttrice del Torrente Agogna fino al ponte sul Po della Gerola.

E' significativo rilevare che il tracciato 9 è già oggi percorso, specie nei fine settimana, da un rilevante numero di ciclisti i quali arrivano ad Abbiategrasso, ma non proseguono verso Vigevano e la Lomellina per la pericolosità dell'attuale ponte sul Ticino e delle rampe di accesso, con sede stradale stretta, assenza di corsie dedicate e rilevante traffico pesante. Il nuovo ponte in costruzione prevede nell'impalcato lo spazio per l'alloggiamento di piste ciclabili dedicate, e quando sarà realizzato costituirà un'occasione importante per mettere assieme le potenzialità di Abbiategrasso e Vigevano come mete di turismo fuori porta per chi abita nella zona Milanese. Come si vedrà più avanti (Cap. 6) le due città hanno caratteristiche turistiche differenti e potenzialmente complementari e sinergiche, con Vigevano meta di interesse per piazza e castello e Abbiategrasso da diversi anni ormai affermatasi nel campo della gastronomia di alta qualità.

2.1.3 Programma di sviluppo turistico del Po di Lombardia

La Regione ha istituito da circa un decennio alcuni Sistemi turistici finalizzati a mettere in sinergia le potenzialità e i servizi turistici presenti sul territorio e a coordinare l'azione dei diversi enti competenti per il governo degli aspetti territoriali e turistici. Uno di questi sistemi comprende il territorio delle quattro

Province rivierasche lungo il Po: Pavia, Lodi, Cremona e Mantova. Il Sistema turistico Po di Lombardia è affidato all'associazione delle quattro Province le quali a rotazione ne assumono il coordinamento.

Nel corso del 2013 e 2014 è stato sviluppato l'aggiornamento completo del Programma di sviluppo del Sistema turistico Po di Lombardia (PST), presentato quindi alla Regione per l'istruttoria di approvazione.

L'istruttoria non si è ancora conclusa in quanto la Regione ha nel frattempo deciso di riorganizzare in modo complessivo le modalità di gestione dei sistemi turistici. Anche se non ancora approvato, il recente aggiornamento del programma è stato utilizzato per valutare le azioni presentate per il finanziamento dagli enti alla Regione Lombardia, costituendo un utile documento per comprendere le potenzialità di sviluppo turistico, e le modalità per attuarle, per i Comuni che sono localizzati lungo il corso del Po e dei suoi affluenti, tra i quali appunto il Ticino.

La parte di analisi del documento sintetizza i progetti in corso. Tra quelli che interessano la zona di Vigevano si segnalano i seguenti, che testimoniano gli sforzi che i diversi enti locali stanno sviluppando per valorizzare le potenzialità turistiche:

- La Provincia di Pavia ha promosso recentemente 4 itinerari turistici con risorse e luoghi di interesse organizzati, resi noti anche attraverso apposita guida e materiale illustrativo. Uno di questi, l'itinerario denominato "Castelli e risaie", interessa la Lomellina, ed è costituito da un anello che ha come ideale punto di partenza e di arrivo Vigevano, intesa come porta alla Lomellina per chi proviene dalla zona Milanese.

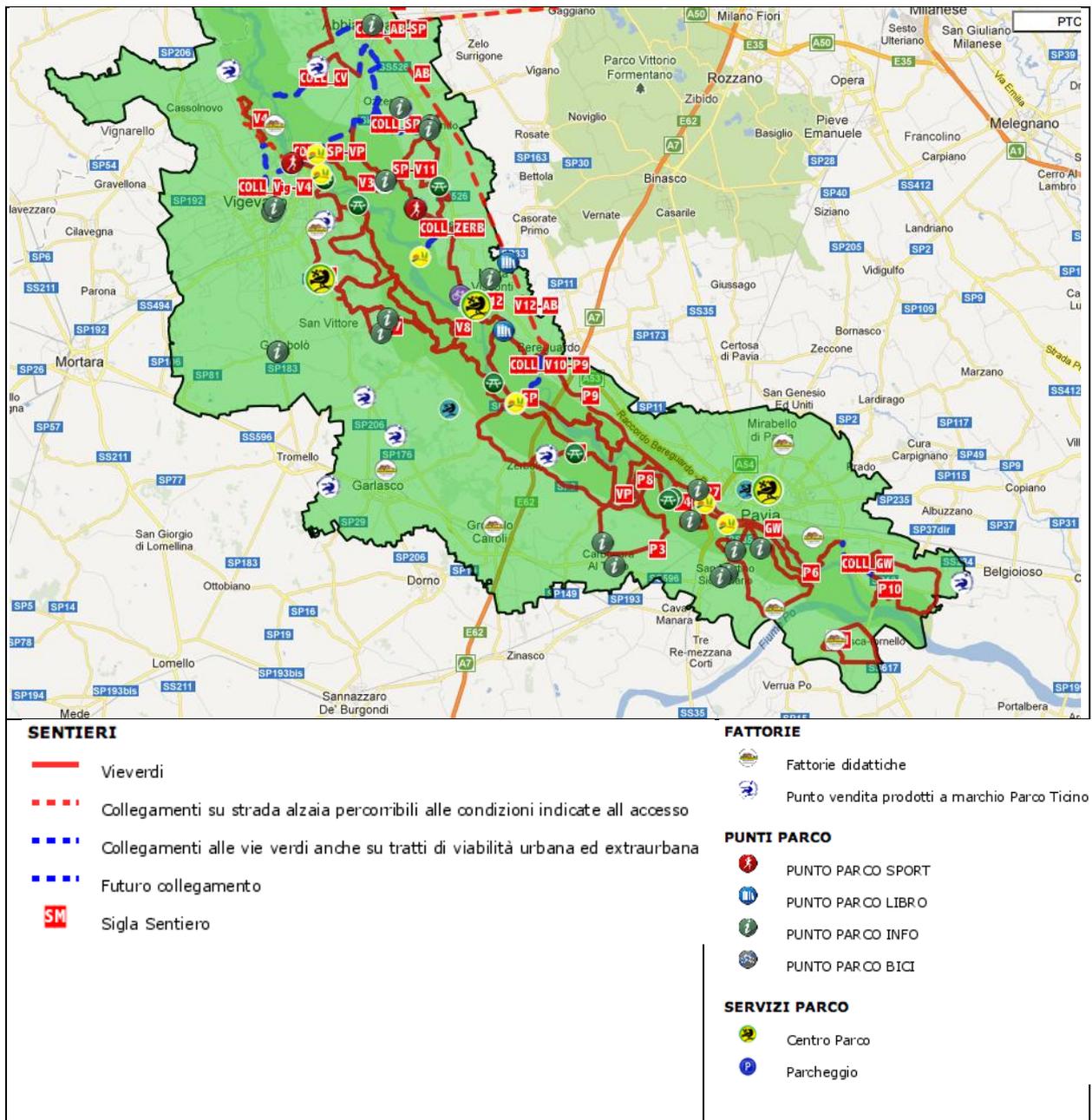
Figura 2.8. Itinerari ciclabili in Lomellina



Fonte: Provincia di Pavia, opuscoli illustrativi, 2015

- Il Ticino è dotato di una rete ampia di percorsi ciclopedonali denominata "Vie Verdi del Ticino", che si estende all'intera asta fluviale. Di seguito si riporta uno stralcio relativo alla zona tra Vigevano e Pavia.

Figura 2.9. Itinerari ciclabili e pedonali nel Parco del Ticino

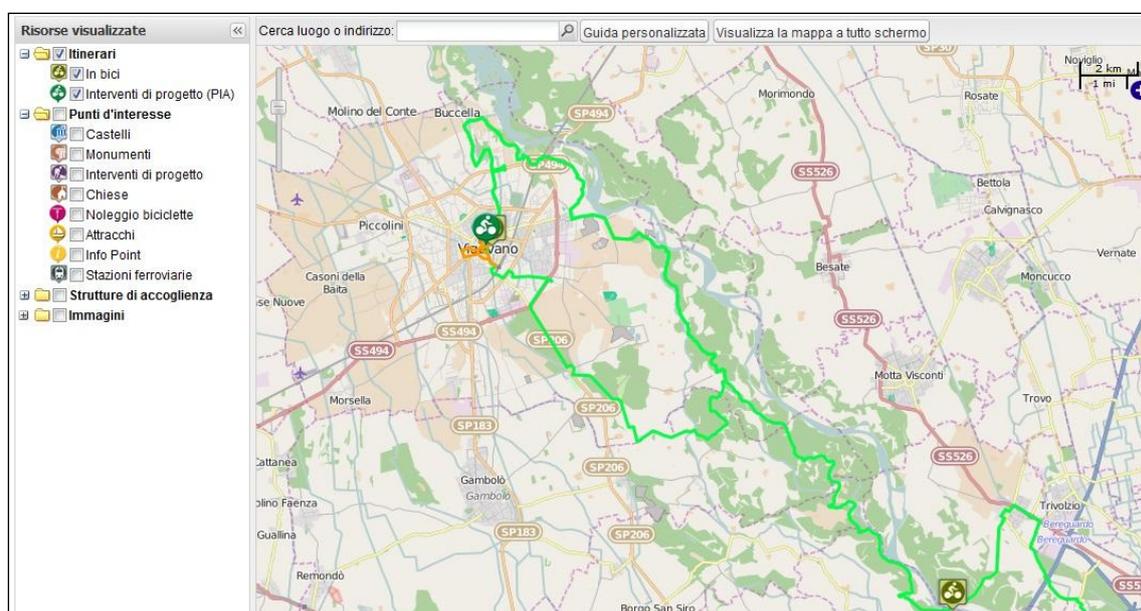


Fonte: Vie Verdi del Parco del Ticino (estratto dal sito www.vieverditicino.it)

- Il Progetto integrato d'area (PIA) "Fra il Ticino e l'EX-Po: storie di acqua e castelli in Provincia di Pavia", finanziato nell'ambito dell'asse 4 del POR Competitività regionale, comprende una serie di interventi nei Comuni aderenti che hanno come filo conduttore un itinerario che interessa due tratti della Via Francigena e del sentiero internazionale E1, tra Vigevano ad ovest e i confini con le Province di Lodi e Piacenza verso est. L'itinerario interseca i navigli ed è stato inteso come modalità di collegamento turistico dei territori verso Milano e il sito di Expo, valorizzando in particolare l'acqua dei canali e dei due fiumi Ticino e Po. Obiettivo è la realizzazione di un piano integrato di interventi che sopravviva all'evento stesso e sappia rafforzare l'identità del territorio, dare un'importante spinta economica e

valorizzare tutti i soggetti e gli elementi che ne fanno parte. La mappa che segue è tratta dal sito internet del progetto e visualizza i tracciati nel tratto tra Vigevano e Bereguardo.

Figura 2.10. PIA Fra il Ticino e l'EX-Po



Fonte: Progetto Integrato d'Area "Fra il Ticino e l'EX-Po: storie di acqua e castelli in Provincia di Pavia", stralcio dal sito internet www.fralticinoeilpo.it

Ricettività turistica

Le seguenti tabelle, tratte dall'aggiornamento 2014 del Programma di sviluppo del Sistema turistico Po di Lombardia, mostrano che in Provincia di Pavia nel periodo 2004 – 2011 le strutture extra-alberghiere sono incrementate in modo consistente, mentre i posti letto disponibili negli alberghi hanno avuto un incremento molto contenuto. Sono più che decuplicati i posti letto negli agriturismi, quintuplicati quelli negli ostelli e *bed and breakfast*, triplicati quelli negli appartamenti.

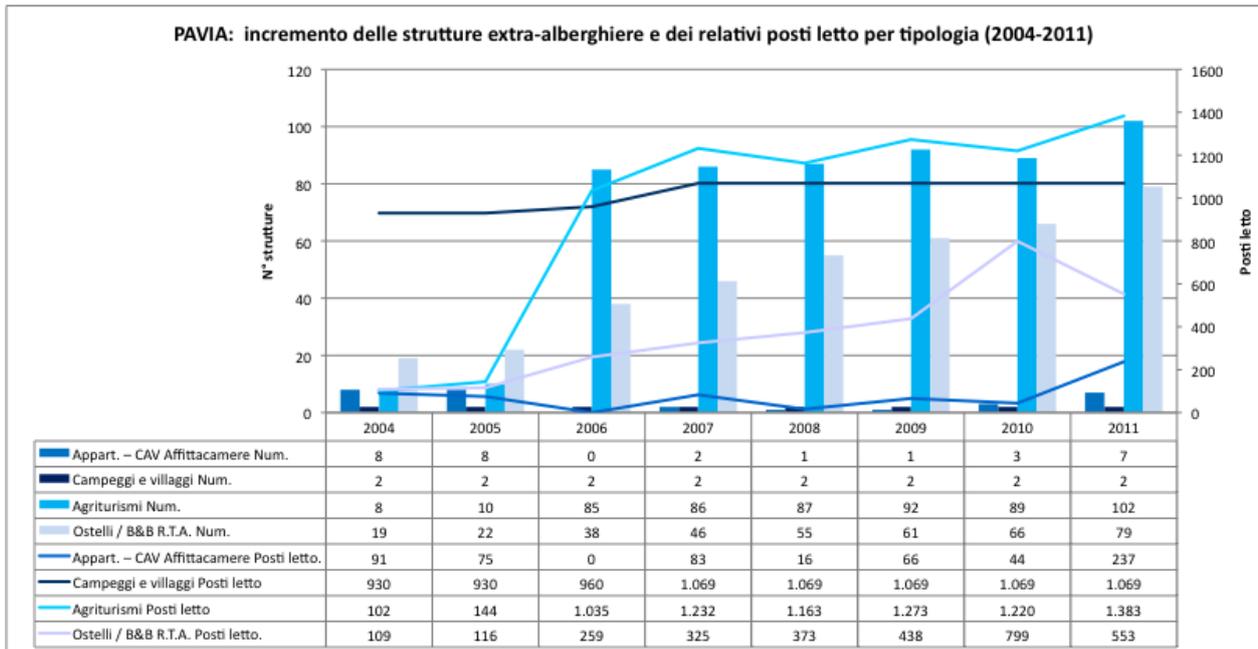
Tabella 2.4. Posti letto nelle strutture ricettive in Provincia di Pavia

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Alberghieri	4906	5191	5305	5278	5313	5348	4874
Extra-alberghieri	2648	2678	2935	3306	3490	3505	3857

Fonte: banca dati ASR Regione Lombardia

La banca dati ASR della Regione Lombardia conferma per il biennio 2012-2013 la crescita dei posti letto nelle strutture extra-alberghiere, di circa il 5% annuo, mentre si assiste tra 2012 e 2013 ad un calo significativo delle strutture alberghiere. Raggiunto il valore massimo di 5.348 posti letto nel 2012, questi passano a 4874 nel 2013, con un calo del 9% circa in un solo anno. Il valore è ancora superiore a quello dei posti letto nelle strutture extra-alberghiere, anche se queste ultime sono arrivate nel 2013 a 3857 posti.

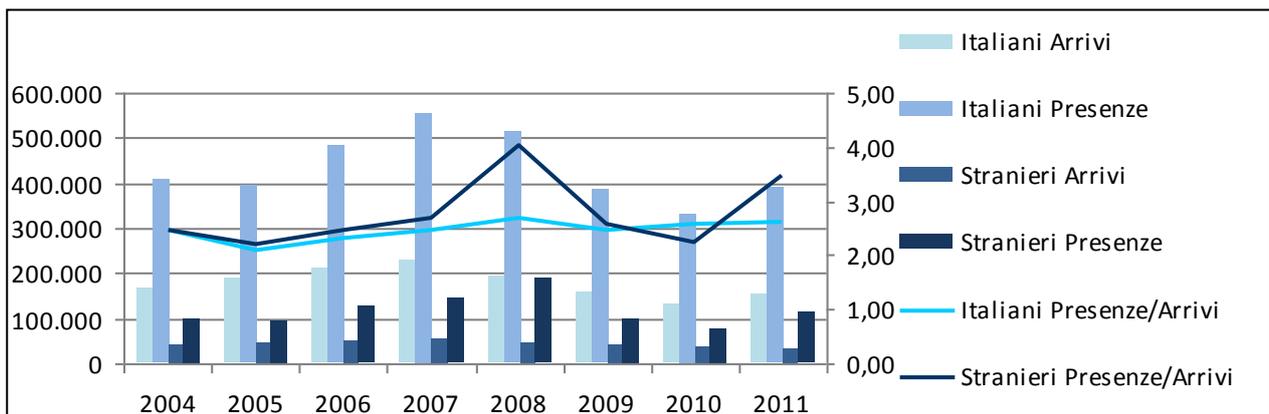
Tabella 2.5. Strutture extra-alberghiere, variazione posti letto



Fonte: Aggiornamento del Programma di sviluppo del Sistema turistico Po di Lombardia, 2013

La figura 2.11 mostra per la Provincia di Pavia l'andamento degli arrivi (numero di viaggi), delle presenze (numero complessivo di giorni di permanenza) e dell'andamento del rapporto tra presenze e arrivi, ossia il numero medio di giorni di permanenza per ciascun viaggio. I dati, in forte calo dopo il 2008 in concomitanza con la crisi economica, hanno ripreso a salire dal 2011 e registrano un significativo incremento dei tempi di permanenza tra gli stranieri, che fa pensare ad un turismo che non è solo di passaggio, ma che è interessato ad un'esperienza più complessiva del territorio provinciale e delle risorse turistiche che ha da offrire.

Figura 2.11. Flussi turistici Provincia di Pavia, arrivi e presenze dal 2004 al 2011



Fonte: Aggiornamento del Programma di sviluppo del Sistema turistico Po di Lombardia, 2013

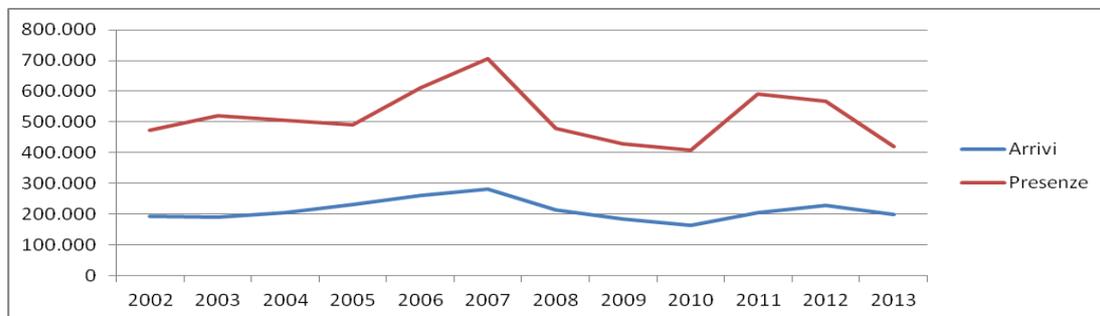
Per una lettura più completa dei fenomeni, nella tabella seguente vengono riportati gli arrivi e le presenze in Provincia di Pavia rilevati dalla banca dati ASR (annuario statistico regionale) dal sito internet di ASR Lombardia.

Tabella 2.6. Arrivi e presenze in Provincia di Pavia

	Italiani		Stranieri		Totale	
	Arrivi	Presenze	Arrivi	Presenze	Arrivi	Presenze
2013	160.890	327.592	39.399	92.992	200.289	420.584
2012	186.232	434.963	43.305	131.332	229.537	566.295
2011	168.279	463.607	37.842	128.318	206.121	591.925
2010	128.959	332.148	34.455	76.763	163.414	408.911
2009	149.598	340.919	34.623	89.340	184.221	430.259
2008	176.017	354.512	37.771	125.753	213.788	480.265
2007	226.895	561.383	54.143	145.437	281.038	706.820
2006	209.827	484.659	50.540	126.207	260.367	610.866
2005	189.319	395.721	43.404	94.820	232.723	490.541
2004	164.617	406.778	40.509	99.580	205.126	506.358
2003	152.068	420.938	39.351	100.228	191.419	521.166
2002	147.947	378.035	45.369	94.551	193.316	472.586

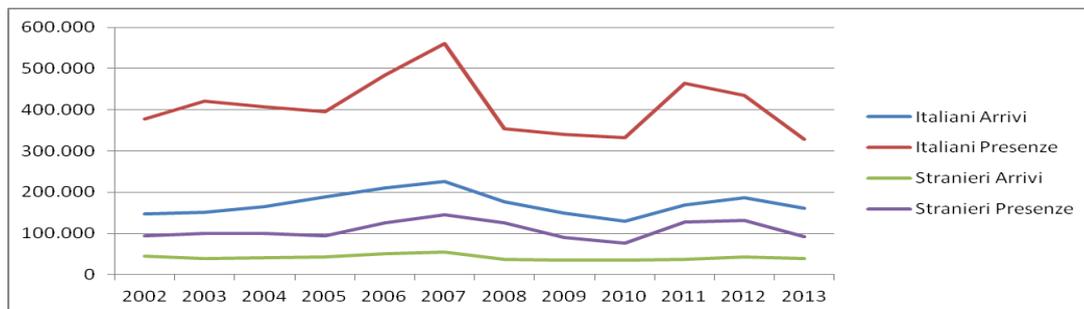
Fonte: banca dati ASR Regione Lombardia

Figura 2.12. Arrivi e presenze totali in Provincia di Pavia



Fonte: banca dati ASR Regione Lombardia

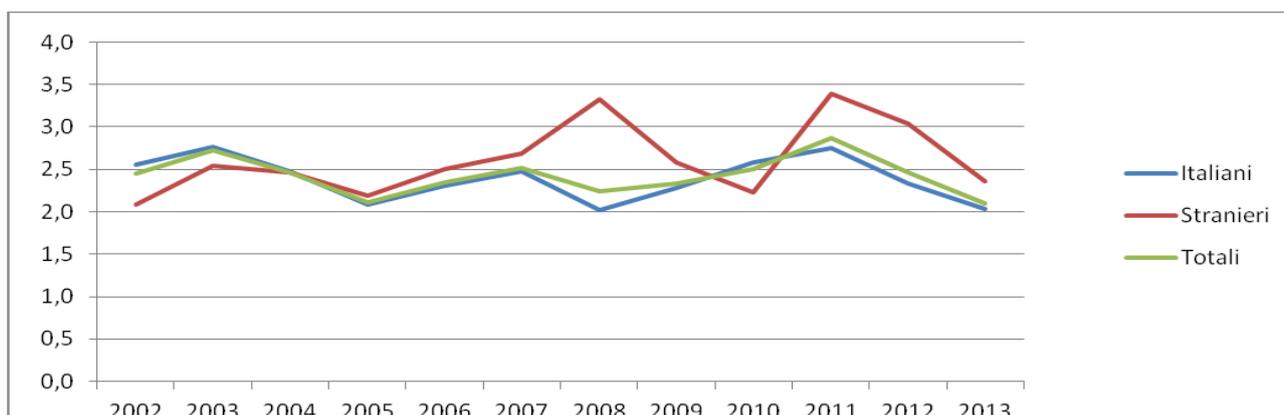
Figura 2.13. Arrivi e presenze italiani e stranieri in Provincia di Pavia



Fonte: banca dati ASR Regione Lombardia

Un dato evidente dai dati e diagrammi di cui sopra è il calo tra il 2012 e il 2013 degli arrivi e delle presenze, sia tra gli italiani che tra gli stranieri. Dato già notato nelle pagine che precedono in merito al calo dei posti letto negli alberghi. Il dato complessivo delle presenze è nel 2013 di 420 mila unità, mentre era arrivato a 706 mila nel 2007. Tutti i valori massimi si registrano nel 2007, segue un decremento, una ripresa nel 2011 e un calo nel 2013. Analogamente accade per i giorni medi di permanenza, anche se i valori massimi si registrano nel 2011 e non nel 2007.

Figura 2.14. Giorni medi di permanenza (dati dal rapporto tra presenze e arrivi).



Fonte: banca dati ASR Regione Lombardia

Il valore medio totale arriva a 2,8 nel 2011 e scende a 2,1 nel 2013. Si tratta di un valore considerevolmente inferiore alla media regionale, che negli anni risulta oscillare tra 3,5 e 4.

Il PST si concentra sulla definizione di una strategia di base per lo sviluppo turistico, degli obiettivi e delle azioni connesse, individuando alcuni strumenti per attuarle. Vigevano ha sicuramente interesse turistico per i suoi monumenti più importanti, già oggi affermato, ma che potrebbe ulteriormente essere valorizzato, per esempio attraverso un programma distribuito nell'arco dell'anno di eventi culturali negli spazi del castello. Il Parco del Ticino e la Lomellina hanno potenzialità per un turismo interessato a paesaggio e aspetti naturalistici molto ampie e ancora poco utilizzate, anche perché molto poco conosciute. Abbiategrasso ha un ambiente urbano storico di grande interesse ed è già da alcuni anni affermata nel turismo gastronomico di elevata qualità; recentemente sta puntando ad ampliare questo filone con importanti scelte, quali la decisione di localizzare l'Accademia internazionale della cucina d'autore nella prestigiosa struttura Quattrocentesca dell'ex-Convento dell'Annunciata.

Sono potenzialità ad oggi ancora poco valorizzate e soprattutto tra loro disgiunte, mentre interessanti sinergie si potrebbero ricavare se fossero considerate come un sistema unico. In tale senso si aprono interessanti prospettive per la valle del Ticino, per la Lomellina e per i due centri, Vigevano e Abbiategrasso, che costituiscono di fatto la porta di ingresso a questi territori dalla zona metropolitana centrale e più densamente popolata.

Il programma, in grande sintesi, punta ai seguenti obiettivi:

- Fare conoscere il grande patrimonio naturalistico costituito dai corridoi de Po e dei suoi affluenti, visto come risorsa turistica ancora poco conosciuta e utilizzata non solo all'estero, ma anche da chi vive nelle aree urbane della Pianura Padana.

- Offrire risposte ad una domanda crescente di esperienze turistiche più autentiche, di conoscenza del territorio in tutti i suoi aspetti, mettendo a sistema gli aspetti naturalistici con le molte altre risorse presenti nel territorio delle quattro Province della pianura irrigua (città d'arte, borghi storici, cascine e paesaggio rurale, riserve naturali, enogastronomia, ecc.).
- Acqua e natura sono due temi portanti, ma il mondo rurale, con le sue tradizioni, i paesaggi, le cascine storiche, è la matrice fondamentale entro cui si trovano centri storici e borghi, reti di canali e di percorsi, ed è anche la fonte per la produzione agricola alla base dei temi turistici legati al vino e alla gastronomia.
- Molti percorsi ciclabili e pedonali già esistono lungo i corridoi dei grandi fiumi. Devono essere integrati con una rete di collegamenti tra questi corridoi e le altre risorse presenti sul territorio, connettendo anche le diverse modalità di trasporto, in primo luogo le stazioni della rete ferroviaria.
- Sia i prodotti e le risorse di interesse per il turista che i servizi per il turismo devono essere messi a sistema valorizzando tutte le sinergie attivabili, senza fermarsi al mero assemblaggio delle diverse parti. In tale senso un grande sforzo deve essere affrontato per indurre una maggiore cooperazione tra le istituzioni che governano il territorio e che coordinano l'offerta turistica. Tutte le opportunità devono essere tra loro integrate, senza perdere occasione per fare sistema.
- Si deve sviluppare una strategia di marketing per promuovere i diversi prodotti connessi con un'esperienza turistica territoriale come quella che può essere offerta dai territori naturali e rurali, dalle città storiche e dai borghi che caratterizzano le quattro Province rivierasche.
- Ai fini di marketing si potrebbe per esempio definire una marca ombrello, che caratterizzi e renda riconoscibile il Sistema Po di Lombardia, alla quale potranno essere affiancate altre marche specifiche, così come marchi di qualità, prodotti d'area o club di prodotto, purché coordinati, anche come riconoscibilità, con i caratteri della marca ombrello.
- Ai fini della commercializzazione dell'offerta, il programma di sviluppo turistico individua alcune linee strategiche prioritarie, di seguito integralmente riportate:
 - “Consolidare le reti tra i soggetti pubblici e privati come base da cui partire per migliorare l'offerta di servizi e per ampliare considerevolmente l'offerta di risorse e prodotti locali.
 - Integrare il più possibile risorse e prodotti turistici, mettendo a disposizione un ampio ventaglio di possibili esperienze territoriali, tra le quali il singolo turista possa definire percorsi di visita personalizzati, tagliati sulle caratteristiche e le aspettative personali, anche operando in modo diretto attraverso gli strumenti disponibili on-line.
 - Per venire incontro, ed anche indirizzare e mutare, i comportamenti della domanda, non è sufficiente mettere in rete o assemblare le risorse e i prodotti, ma si devono utilizzare il più possibile le potenzialità derivanti dall'effetto sistema per aggiungere valore, fascino e interesse, alle proposte di prodotti.
 - Rafforzare l'immagine del Sistema facendo emergere e comunicando un'identità forte, facendo crescere una reputazione positiva (anche con l'aiuto di strumenti come marchi, club di prodotto,

...), creando interesse, e desiderio di scoperta, per le terre del Po e dei grandi fiumi, sviluppando un programma di uscite mirate sui media principali (radio e televisione, siti web, giornali, guide turistiche e stampa specializzata, anche internazionali, ecc.).

- Attivare corsi e altre modalità per diffondere una cultura dell’ospitalità e dell’accoglienza tra gli operatori, anche tra quelli che non hanno il turismo come attività principale (per esempio: agriturismo, *bed and breakfast*, ...), e in casi specifici (es: borghi con alberghi diffusi) anche tra i residenti per arricchire l’offerta con reali esperienze di socializzazione.
- Privilegiare in tutti i prodotti offerti e le azioni messe in campo un approccio ambientalmente sostenibile, in coerenza con le scelte già fatte di dotarsi di infrastrutture per la mobilità lenta e di puntare sulla modalità *slow* di fruizione. Particolare attenzione deve essere dedicata al mantenimento di un equilibrio tra crescita dei flussi ed effetti ambientali, anche dotandosi di un sistema di monitoraggio.
- Fidelizzare la domanda creando occasioni di ritorno da parte di chi ha visitato il Sistema per la prima volta, anche per cogliere al meglio l’opportunità dell’Expo, come occasione per un salto di scala nel pubblico di turisti da raggiungere, portando nel Sistema i visitatori dell’esposizione (in percorsi legati ai temi di Expo) e creando un indotto che possa continuare e consolidarsi negli anni successivi all’evento”.

I dati sul turismo a Vigevano

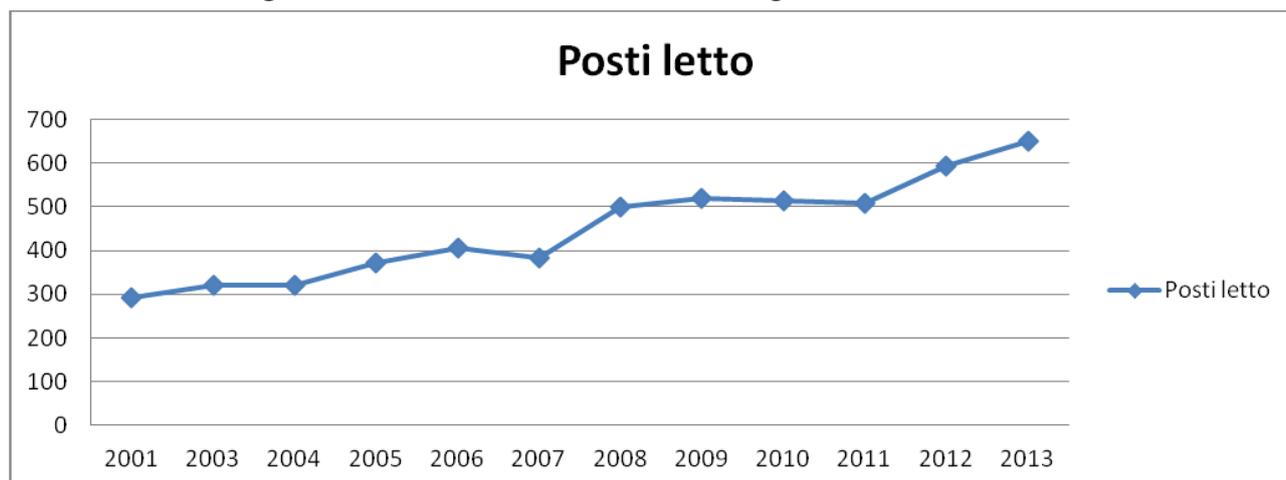
La tabella ed il grafico che seguono riportano i dati sui posti letto negli esercizi alberghieri a Vigevano e nei Comuni limitrofi di Abbiategrasso, Mortara e Morimondo. Pur con una leggera flessione nel 2013, i posti letto a Vigevano sono quasi triplicati dal 2001 e sono quasi raddoppiati nel complesso degli altri tre Comuni. Le strutture alberghiere a Vigevano sono 6, delle quali 2 a 4 stelle, 2 a 3 stelle, 1 a 2 stelle e 1 classificata turistico-alberghiera.

Tabella 2.7. Posti letto nelle strutture alberghiere in alcuni Comuni

	2001	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Abbategrasso	63	63	63	63	78	75	78	78	78	78	78	144
Morimondo	0	0	0	51	51	33	57	57	57	57	57	44
Mortara	121	116	116	116	139	139	139	139	135	133	131	155
Vigevano	107	143	143	143	138	135	225	245	245	241	328	307

Fonte: banca dati ASR Regione Lombardia

Figura 2.15. Posti letto nelle strutture alberghiere in alcuni Comuni



Fonte: banca dati ASR Regione Lombardia

Gli altri esercizi non alberghieri presentano numeri poco significativi, comprendenti per il 2013 a Vigevano 42 posti letto in bed and breakfast (9 strutture) e 24 in appartamenti. Non risultano dai dati ASR posti letto per agriturismi. Negli altri Comuni i dati sono ancora meno significativi, posti letto per agriturismo ne sono segnalati 14 a Mortara. Da notare che a Vigevano sono attive ben 12 strutture di bed and breakfast, secondo i dati 2015 tratti dal sito della Provincia di Pavia (in comparazione sono 14 a Pavia).

Confrontando con il resto della Provincia di Pavia, i posti letto a Vigevano sono pari a 6 ogni 1000 abitanti, mentre nella Provincia la media è di 16 ogni 1000 abitanti, con un valore di 17 nel Comune di Pavia. La media regionale è di circa 34, quella nazionale di poco inferiore a 80. Da rilevare che a livello nazionale nel 2013 il complesso dei posti letto degli altri esercizi supera, anche se di poco, il numero di posti letto presenti negli alberghi.

Le informazioni della banca dati SISEL (sistema informativo statistico enti locali) di Eupolis Lombardia forniscono gli arrivi e le presenze registrati per ciascun Comune dal 2010. A Vigevano c'è un rilevante incremento tra 2011 e 2012, corrispondente ad un incremento da 241 a 328 posti letto nelle strutture alberghiere, ed una leggera flessione negli ultimi due anni, percepibile più sugli arrivi che sulle presenze. La permanenza media è di poco superiore ai 2 giorni.

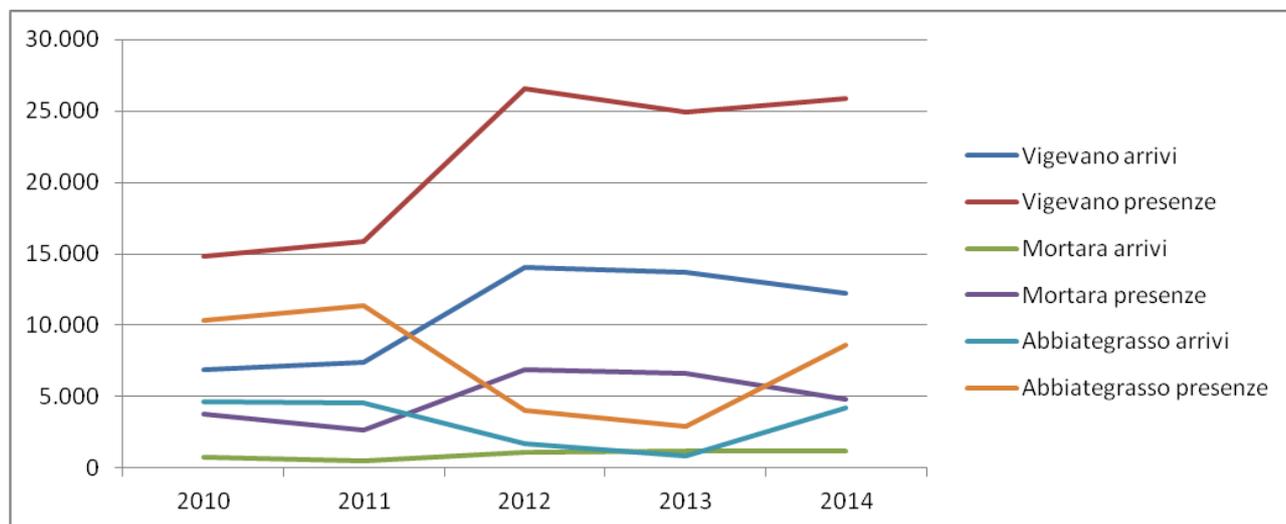
Tabella 2.8. Arrivi e presenze in alcuni Comuni

	2010	2011	2012	2013	2014
Vigevano - arrivi	6.934	7.454	14.014	13.691	12.279
Vigevano - presenze	14.794	15.838	26.572	24.955	25.862
Mortara - arrivi	811	481	1.135	1.244	1.235
Mortara - presenze	3.766	2.659	6.856	6.669	4.833
Abbiategrosso - arrivi	4.616	4.536	1.731	886	4.214
Abbiategrosso - presenze	10.360	11.398	4.057	2.969	8.602

Fonte: banca dati SISEL di Eupolis Lombardia

Per comparazione sono stati riportati anche i dati di arrivi e presenze per Mortara e Abbiategrasso (i dati per Morimondo non sono rilevati nella banca dati). Anche a Mortara c'è un rilevante incremento tra 2011 e 2012 nonostante i posti letto non siano aumentati. Mentre nello stesso periodo si ha un consistente decremento di arrivi e presenze ad Abbiategrasso, anche se i valori ritornano tra 2013 e 2014 su valori paragonabili a quelli del 2010, in contemporanea con il raddoppio dei posti letto negli alberghi.

Figura 2.16. Arrivi e presenze in alcuni Comuni



Fonte: banca dati SISEL di Eupolis Lombardia

In estrema sintesi a Vigevano, e negli altri Comuni limitrofi, la dotazione di posti letto è ancora inferiore al resto della Provincia, ma si è avuto un più che rilevante incremento dei posti letto per gli esercizi alberghieri, che invece sono rimasti sostanzialmente stabili nel resto della Provincia. Non si è inoltre ancora manifestato il fenomeno dell'incremento di agriturismi, *bed and breakfast* e altre strutture che ha interessato altre zone della Provincia e anche le altre Province.

Nonostante quindi il calo a livello provinciale registrato tra 2012 e 2013, il turismo sembra nella zona di Vigevano un fenomeno che presenta buoni margini di potenzialità, non ancora attuati, per i seguenti motivi:

- I posti letto negli esercizi alberghieri sono aumentati in modo considerevole, in controtendenza rispetto a quanto sta accadendo a livello provinciale e regionale.
- All'aumento dell'offerta di alloggio risponde bene l'aumento di arrivi e presenze, il che testimonia che potrebbe esserci ancora una domanda che non trova adeguato riscontro nell'offerta di posti letto. Il numero crescente di *bed and breakfast* ne potrebbe essere testimonianza.
- I dati su arrivi e presenze e sull'offerta di posti letto continuano a crescere nonostante i dati altalenanti, e nell'ultimo anno calanti, di Provincia e Regione.
- Non si sono ancora sviluppate strutture ricettive extralberghiere di tipo agriturismo, ostelli, ecc., come già accaduto nel resto della Regione e a livello nazionale.
- Da un rapido controllo su internet, risultano diverse strutture agrituristiche nella zona (anche se non necessariamente entro i confini comunali di Vigevano) che per il momento offrono servizi più che altro

nei campi della ristorazione, degli eventi (matrimoni, celebrazioni, ecc.), e della vendita di prodotti tipici. Questo denota comunque una vivacità crescente di offerta che potrebbe evolversi anche verso i pernottamenti.

- Esiste un bacino di grande interesse per il turismo fuori porta dei fine settimana, per la vicinanza a Milano, che tuttavia non riesce ad attuare tutta la propria potenzialità per le difficoltà di collegamento ciclabile e trasporti nell'attraversamento del Ticino.
- Gli spazi delle strutture monumentali del castello e della piazza non sono ancora utilizzate nella loro potenzialità di attrazione e di riferimento per eventi culturali.
- Le zone della Lomellina posseggono molte risorse di grande interesse paesaggistico per il turismo interessato alle escursioni in aree di alto valore naturalistico, un filone in crescita negli ultimi anni a livello internazionale, ora anche a livello nazionale.

2.1.4 PTC del Parco del Ticino

Il PTC del Parco della Valle del Ticino è stato approvato con Legge Regionale 22 marzo 1980. Con DGR n. 7/5983 del 02.08.2001 è stata approvata la Variante Generale al PTC, successivamente parzialmente variata con DGR n. 8/4186 del 21 febbraio 2007.

All'interno del Parco la zona più prossima la corso d'acqua rientra all'interno del Parco naturale della valle del Ticino, istituito con legge 31 del 12 dicembre 2002, dove vige il relativo PTC approvato con DCR n. 7/919 del 26 novembre 2003, che ha valore anche di piano paesistico e urbanistico.

Il Parco Lombardo della Valle del Ticino è area compresa nel piano generale delle riserve e dei parchi naturali di interesse regionale, e ha come scopo principale di tutelare le caratteristiche storiche, ambientali, naturalistiche della Valle.

Il Piano indica obiettivi generali e di settore ai fini della tutela e della valorizzazione dell'intero ambito, non solo dal punto di vista ambientale e con l'esigenza primaria della conservazione e tutela degli ecosistemi, del territorio e del paesaggio. Il Piano persegue i seguenti obiettivi di tutela, come specificati all'articolo 1 della normativa di attuazione del piano:

- a) la diversità biologica e i patrimoni genetici esistenti;
- b) le acque, sia per quanto concerne il loro regime che la loro qualità;
- c) il suolo, per le ragioni di ordinata conservazione degli elementi che formano il patrimonio paesaggistico e naturale della Valle e delle aree contermini, ivi comprese le aree edificate;
- d) i boschi e le foreste, per la loro conservazione, recupero e corretta utilizzazione;
- e) il patrimonio faunistico per la salvaguardia ed il mantenimento dell'equilibrio biologico ed ambientale del territorio;
- f) l'agricoltura per il suo ruolo multifunzionale e per l'attività imprenditoriale, tesa al raggiungimento dei propri risultati economici, che svolge una funzione insostituibile per la salvaguardia, la gestione e la conservazione del territorio del Parco del Ticino;
- g) le emergenze archeologiche, storiche architettoniche intese come documenti fondamentali per la caratterizzazione del territorio e del paesaggio;

- h) la qualità dell'aria;
- i) la cultura e le tradizioni popolari della valle del Ticino;
- j) tutti gli altri elementi che costituiscono l'ambiente naturale e il paesaggio della valle del Ticino, intesi nella loro accezione più ampia.

Nel Parco Ticino lombardo, oltre alle aree di rilevante valore naturalistico (Riserve Naturali), sono comprese anche aree agricole e centri abitati per includere nella tutela anche aspetti paesaggistici, storici, archeologici, architettonici, agricoli presenti sul territorio, con il fine di attuare la conservazione, ma allo stesso tempo di consentire le attività compatibili e di orientare tutte le altre verso l'adozione di criteri di sostenibilità ambientale.

Nel territorio del Parco il PTC individua le seguenti categorie di zone e aree:

- Le Zone di Riserva Integrale ed Orientata (A e B) che proteggono i siti ambientali di maggiore pregio che corrispondono quasi per intero con l'alveo del fiume e con la sua valle, spesso sino al limite del terrazzo principale. In queste aree si trovano gli ultimi lembi di foresta planiziale e vivono comunità animali e vegetali uniche per numero e complessità biologica. Costituiscono in generale il Parco naturale, insieme alle zone C1 e C2.
- Le Zone Agricole Forestali (C1 e C2) comprendono le aree di protezione naturalistica periferuali fino al ciglio superiore del terrazzo principale, e comprendono la valle principale del Torrente Terdoppio. In queste zone prevalgono gli elementi di valore storico e paesaggistico.
- Le Zone di Pianura (G1 e G2) comprendono le aree situate tra la valle fluviale ed i centri abitati dove prevalgono le azioni di tutela del paesaggio e vengono incentivate le attività compatibili con la tutela ambientale.
- Le Zone IC di Iniziativa comunale, dove prevalgono le regole di gestione dettate dai PGT comunali, che però devono adeguarsi ai principi generali dettati dal Parco del Ticino.
- Le Aree di promozione economica e sociale (D1 e D2), dove hanno sede le attività antropiche storicamente insediate sul territorio e che vengono orientate verso azioni di riqualificazione per migliorarne l'inserimento nel contesto ambientale.
- Le Aree degradate da recuperare (R), dove sono presenti pregresse condizioni di degrado, compromissione o incompatibilità ambientale, che vengono indirizzate ad un recupero compatibile con le esigenze di tutela naturalistica e paesaggistica del Parco attraverso specifiche schede di approfondimento.

2.2 Pianificazione territoriale provinciale

In questo paragrafo si riportano i contenuti più significativi per il presente lavoro tratti dalla variante del PTCP di Pavia recentemente approvato e dalla variante del PTCP di Milano approvata ad inizio 2014.

In particolare, per Pavia sono significative le modalità introdotte al fine di favorire la cooperazione tra Comuni sui temi di rilevanza per il governo di area vasta.

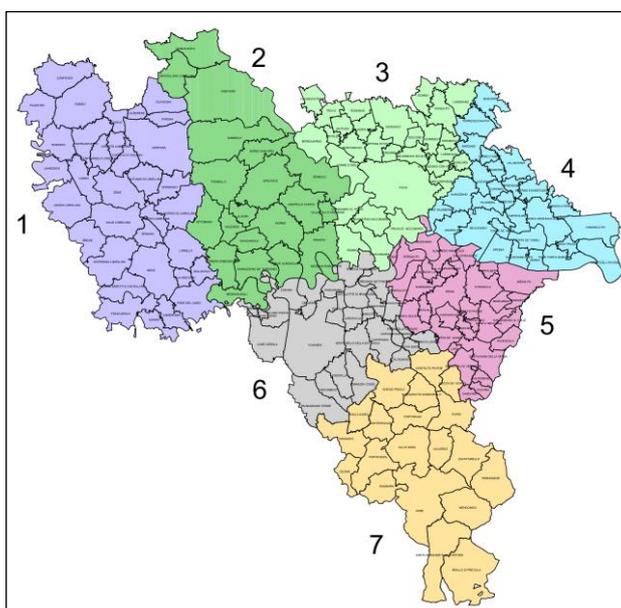
Per Milano sono riportate le indicazioni volte a favorire il rafforzamento di un sistema metropolitano basato su più poli urbani che interagiscono in modo stretto con il Comune capoluogo regionale.

2.2.1 Il PTCP della Provincia di Pavia

Il primo Piano territoriale di coordinamento della Provincia è stato approvato nel 2003; recentemente è stato sostituito da una variante generale approvata dal Consiglio provinciale il 23 aprile 2015, che tiene conto delle novità introdotte negli anni dalle norme regionali a partire dalla l.r. 12/2005 sul governo del territorio e dal Piano territoriale regionale (PTR) approvato nel 2010.

Il piano prevede un sistema di prescrizioni, indirizzi e orientamenti definiti nella normativa di attuazione e validi in tutta la Provincia. Contiene anche indicazioni specifiche organizzate secondo ambiti territoriali di area vasta.

Figura 2.17. Ambiti territoriali individuati dal PTCP di Pavia



Fonte: relazione del PTCP della Provincia di Pavia, 2015

All'inizio del lavoro su questa variante, nel 2011, il territorio provinciale è stato organizzato in sette tavoli di lavoro di area vasta (riportati in figura), che hanno coinvolto sindaci e amministratori comunali nello sviluppo dei contenuti principali del piano. L'individuazione dei tavoli è stata fatta in prima battuta sulla base di uno studio che ha indagato tutte le forme organizzative dei Comuni su temi di rilevanza sovra locale (unioni di Comuni, gruppi di azione locale, distretti del commercio, distretti industriali, piani di zona, ecc.) e quindi è stata adeguata e messa a punto sulla base dei commenti dei Comuni.

Il Comune di Vigevano è stato inserito nel tavolo di lavoro denominato "Lomellina est". Pur avendo la Lomellina una caratterizzazione sostanzialmente unitaria, nel suddividere questo territorio in due tavoli di lavoro si è riconosciuto che la parte più vicina al Ticino è anche quella maggiormente influenzata dalla vicinanza dell'area metropolitana milanese e questo ne diversifica, almeno in parte, le problematiche rispetto a quelle della Lomellina ovest, che è ancora basata su un'economia sostanzialmente agricola. Si noti che questa suddivisione è un po' diversa da quella dei Sistemi locali del lavoro di ISTAT, che sarà illustrata nel successivo paragrafo 2.3. D'altra parte i flussi degli spostamenti elaborati da ISTAT stessa mostrano un'interazione più decisa di Vigevano con i Comuni confinanti e collocati lungo la direttrice del Ticino, che sembra dare supporto alla scelta assunta dal PTCP.

Il PTCP contiene quindi un sistema di obiettivi generali, a loro volta suddivisi in obiettivi specifici e azioni prioritarie. Durante il percorso di formazione dei contenuti del piano i sette tavoli di lavoro hanno individuato per ciascun tavolo punti di forza, criticità, opportunità, rischi (utilizzando una metodologia simile all'analisi swot); di seguito gli obiettivi generali sono stati declinati in azioni prioritarie di indirizzo alla pianificazione comunale.

Obiettivi generali del PTCP di Pavia

Sistema produttivo e insediativo:

- P1. Valorizzare il posizionamento geografico strategico della Provincia rispetto alle regioni del Nord - ovest
- P2. Favorire la creazione di condizioni per un territorio più efficiente e competitivo, per attrarre nuove attività e mantenere e rafforzare quelle esistenti
- P3. Tutelare e consolidare le forme insediative tradizionali, nel rapporto tra città e campagna, che ancora caratterizzano gran parte del territorio della Provincia
- P4. Valorizzare ed equilibrare il sistema dei servizi di rilevanza sovracomunale
- P5. Favorire la multifunzionalità nelle aziende agricole esistenti, attraverso un raccordo più stretto tra attività agricola, tutela del paesaggio rurale, beni e servizi prodotti
- P6. Mettere a sistema e valorizzare le molteplici risorse turistiche presenti sul territorio
- P7. Organizzare una equilibrata coesistenza sul territorio di forme di commercio differenziate alle varie scale

Sistema mobilità e infrastrutture

- M1. Migliorare l'accessibilità e l'interscambio modale delle reti di mobilità
- M2. Favorire l'inserimento nel territorio di funzioni logistiche intermodali
- M3. Razionalizzare e rendere più efficiente il sistema della viabilità
- M4. Favorire l'adozione di modalità dolci di spostamento per percorsi a breve raggio o di carattere ludico-fruitivo
- M5. Razionalizzare le infrastrutture a rete per il trasporto dell'energia e della informazioni

Sistema paesaggistico e ambientale

- A1. Recuperare, riqualificare e rifunzionalizzare le situazioni di degrado nelle aree dismesse e abbandonate
- A2. Tutelare e valorizzare i caratteri e gli elementi paesaggistici
- A3. Migliorare la compatibilità paesaggistica degli interventi infrastrutturali ed insediativi sul territorio
- A4. Garantire un adeguato grado di protezione del territorio dai rischi idrogeologici, sismici e industriali
- A5. Invertire la tendenza al progressivo impoverimento del patrimonio naturalistico e della biodiversità
- A6. Evitare o comunque contenere il consumo di risorse scarse e non rinnovabili
- A7. Contenere i livelli di esposizione dei ricettori agli inquinanti
- A8. Definire modalità per un inserimento organico nel territorio degli impianti per la produzione di energia rinnovabile

Il PTCP ha funzione di coordinamento territoriale della pianificazione dei Comuni e di collegamento tra pianificazione territoriale e di settore: una funzione introdotta con la riforma degli enti locali ex l. 142/1990, successivamente confermata dal d.lgs. 267/2000 e ulteriormente specificata in maggiore dettaglio a livello regionale dalla l.r. 12/2005. La pianificazione territoriale di coordinamento è confermata tra le funzioni fondamentali dalla l. 56/2014 all'articolo 1 comma 85.

Il piano della Provincia di Pavia svolge la funzione di coordinamento attraverso le seguenti finalità fondamentali, sulla base delle quali sono stati declinati gli obiettivi generali e specifici, le azioni prioritarie, e sono state definite le regole e gli strumenti attuativi:

- a) Riconoscimento degli ambiti territoriali di area vasta che sono presenti nell'ambito amministrativo provinciale e tutela e valorizzazione delle identità culturali e ambientali locali che li caratterizzano.
- b) Definizione del quadro di riferimento per le reti di mobilità e tecnologiche, per il sistema dei servizi, per gli aspetti paesaggistici e ambientali ed in generale per tutti gli aspetti che presentino potenziali ricadute sovra-comunali.
- c) Precisazione, arricchimento e sviluppo delle indicazioni di carattere ricognitivo e valutativo nonché dispositivo contenute nel Piano paesaggistico regionale e definizione del quadro di riferimento per i contenuti paesaggistici di dettaglio della pianificazione comunale e per l'esame paesistico di cui al Titolo II delle presenti norme.
- d) Promozione del territorio e delle sue potenzialità attraverso la creazione di condizioni territoriali favorevoli allo sviluppo delle competenze imprenditoriali che si sono nel tempo formate nei comparti del primario, secondario e terziario.
- e) Coordinamento delle strategie territoriali sovra-comunali degli enti locali e di settore, attraverso la definizione di un sistema di regole e di limiti di riferimento e la definizione di modalità di confronto cooperativo e negoziale tra istituzioni.

Per raggiungere le finalità di cui sopra la Provincia promuove le seguenti modalità di cooperazione:

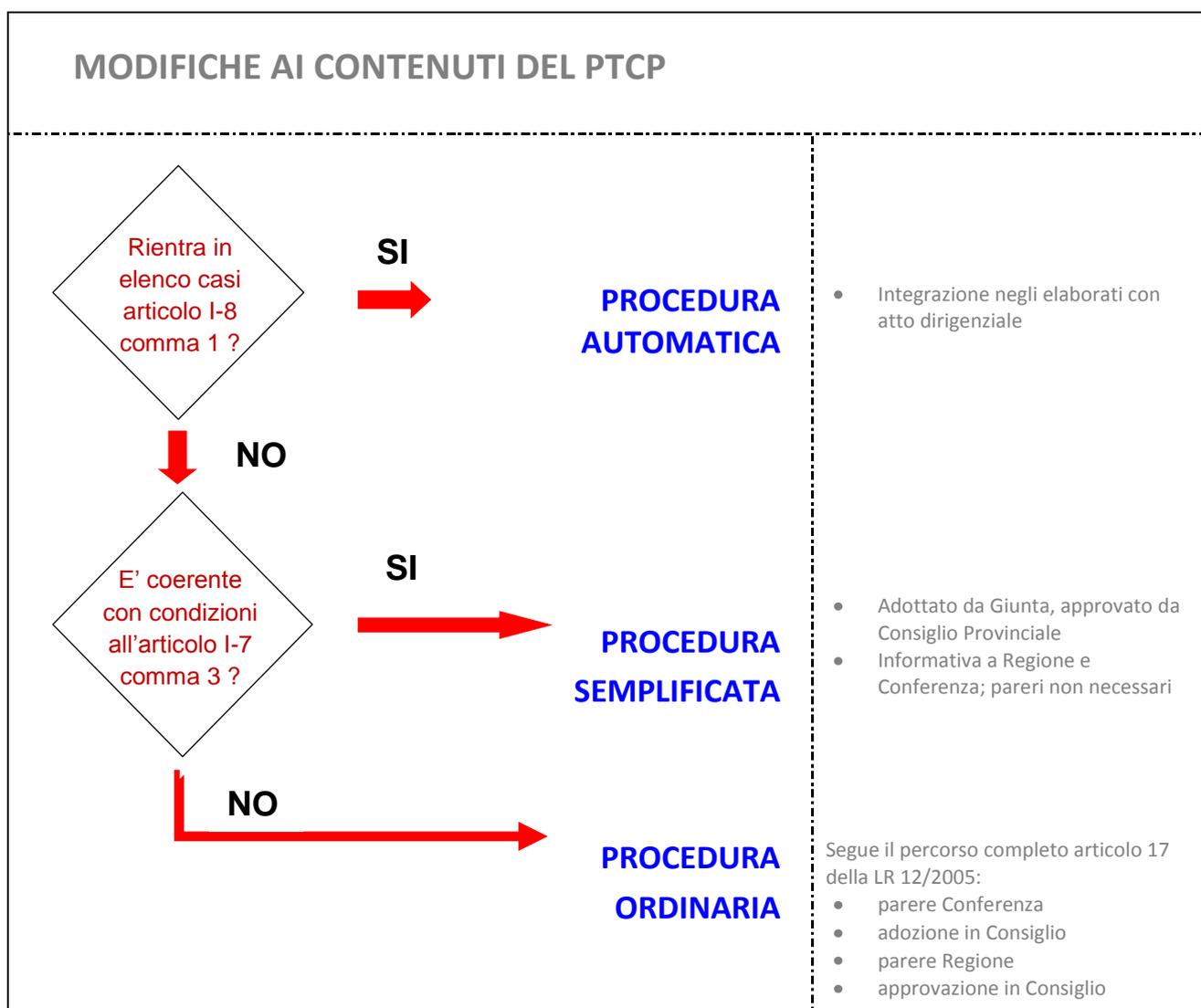
- a) Una stretta collaborazione tra Provincia e Comuni in tutte le fasi di predisposizione, attuazione e gestione del PTCP, prima di tutto attraverso il raccordo con gli organi della Conferenza di cui all'articolo I-9.
- b) Lo sviluppo di strumenti e modalità per supportare tecnicamente i Comuni nell'attuazione delle competenze territoriali assegnate agli enti locali dalle norme nazionali e regionali.
- c) Percorsi di collaborazione con gli enti competenti affinché il PTCP assuma i valori e gli effetti dei piani di tutela nei settori della protezione della natura, della tutela dell'ambiente, delle acque e della difesa del suolo e della tutela delle bellezze naturali, attraverso apposite intese ai sensi dell'articolo 57 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n.12.
- d) Un apposito tavolo interno permanente di coordinamento intersettoriale ed interdisciplinare per raccordare i contenuti del PTCP e dei piani di settore di competenza della Provincia.
- e) L'attivazione di un forum permanente per la partecipazione dei soggetti istituzionali e di tutti gli interessi organizzati che operano sul territorio, con il coinvolgimento delle risorse intellettuali ed economiche nella formazione ed attuazione dei contenuti del piano.

Il piano ha una configurazione strategica e flessibile, aperta alle integrazioni che saranno introdotte durante la fase di attuazione, dai Comuni con i PGT o nell'ambito di percorsi di progettazione e accordi negoziali. La struttura del piano è conformativa per quanto riguarda le indicazioni paesaggistiche, infrastrutturali e ambientali che specificano gli indirizzi prescrittivi e prevalenti previsti dal PTR e dagli altri piani regionali.

Sugli altri temi è invece aperta ad integrazioni a patto che queste siano coerenti con le finalità e gli obiettivi generali sopra elencati. Nel caso che le integrazioni siano coerenti, il PTCP può essere modificato con

percorso di variante semplificata o con aggiornamento automatico. La variante semplificata segue una procedura molto più breve di quella completa prevista dalla legge sul governo del territorio, in coerenza con le semplificazioni ammesse dalla norma regionale. L'aggiornamento automatico richiede solo un atto dirigenziale di livello tecnico, senza passaggi negli organi politici dell'ente. In caso invece di non coerenza, l'integrazione comporta modifica ad alcuni degli elementi di fondo del piano e quindi deve seguire il percorso completo di variante previsto dalla legge regionale sul governo del territorio.

Figura 2.18. Schema concettuale sulle modalità di modifica dei contenuti del PTCP



Fonte: relazione del PTCP della Provincia di Pavia, 2015

La figura che precede illustra lo schema concettuale con il quale sono organizzate le modalità semplificate per modificare i contenuti del piano. L'articolo I-8 della normativa definisce i casi in cui la procedura di modifica è automatica, ossia non richiede un percorso di variante ma un semplice atto di ratifica di livello tecnico dirigenziale. L'articolo I-7 definisce i casi in cui le modifiche interessano aspetti essenziali del piano e quindi necessitano di un percorso completo di variante generale, mentre tutti gli altri casi sono soggetti a variante semplificata.

La procedura di aggiornamento automatico può essere per esempio attivata per le seguenti tipologie di modifiche (come da elenco all'art I-8):

- a. Recepimento di disposizioni prescrittive derivanti da atti normativi o pianificatori nazionali o regionali.
- b. Recepimento dei contenuti dei piani di settore di competenza della Provincia.
- c. Correzione di meri errori materiali, gli aggiornamenti delle cartografie a seguito di aggiornamento delle banche dati che costituiscono la base conoscitiva del PTCP.
- d. Recepimento di modifiche ai tracciati infrastrutturali a seguito dello sviluppo di maggiore dettaglio in sede di progettazione, ferma restando la coerenza con le indicazioni strategiche sull'infrastruttura contenute negli elaborati del PTCP.
- e. Recepimento di atti di maggiore definizione del progetto di rete ecologica e delle tutele paesaggistiche sviluppati nell'ambito della pianificazione comunale e di settore.

Le modifiche sono soggette alla procedura completa, di variante generale, quando sono in sostanziale contrasto con le finalità e gli obiettivi generali sopra elencati e in altri casi specifici elencati al comma 3 dell'articolo I-7.

Per valutare la coerenza delle proposte avanzate dai Comuni attraverso la pianificazione comunale (PGT) o altri percorsi di modifica urbanistica, il piano definisce una serie di disposizioni suddivise secondo il grado di coerenza in: prescrizioni, direttive, indirizzi e orientamenti. Le disposizioni riguardano uno spettro molto ampio di temi, da quelli ambientali e paesaggistici, al mondo rurale, alla difesa geologica, alle infrastrutture e gli aspetti insediativi e produttivi di rilevanza sovra-comunale. Sono riportate nel dettaglio nei Titoli da II a V della normativa di attuazione.

Per il PTCP di Pavia è stata scelta una configurazione strategica e flessibile, che possa essere integrata nel tempo, cercando di superare le difficoltà di un'impostazione pianificatoria più classica, basata su piani più deterministici e dettagliati nelle scelte che hanno finito per divenire in breve tempo obsoleti non riuscendo ad adattarsi alle dinamiche di evoluzione del territorio. Come affermato nell'introduzione stessa del piano, a firma di Presidente e Assessore alla partita:

“Con la presente variante il PTCP si distanzia da un'impostazione deterministica, tipica dell'urbanistica dei decenni passati, e privilegia un approccio strategico più flessibile, dove il piano può essere integrato, utilizzando gli strumenti a disposizione, anche in fase di attuazione, sulla base della valutazione delle proposte che emergono dai Comuni, singoli o associati.

Sono quindi previste modalità di aggiornamento e variazione semplificata dei contenuti del piano, progressivamente più semplici in funzione del grado di rilevanza e coerenza delle proposte rispetto agli aspetti di area vasta.

Anche se il sistema di strumenti del nuovo piano è più articolato, l'applicazione risultante è più flessibile e semplice di quanto fosse in precedenza. Da un lato il sistema di verifiche è stato ampliato. Dall'altro tuttavia, in tutti i casi in cui gli effetti siano poco significativi, o comunque diano luogo a situazioni ricorrenti e facilmente prevedibili, le valutazioni potranno essere effettuate nell'ambito dei tempi di legge previsti per l'istruttoria di compatibilità, senza slittamenti o incertezze.

Con questa variante il PTCP assume in definitiva una conformazione più dinamica, meglio attrezzata per rispondere in tempo reale a dinamiche territoriali che cambiano rapidamente e che sono sempre più difficili da prevedere con anticipo adeguato. Una conformazione che è aperta ad integrazioni, anche in corso di attuazione a seguito degli apporti che arriveranno prima di tutto dai Comuni, ma anche dagli altri enti e istituzioni, oltre che da tutte le risorse pubbliche e private che operano sul territorio provinciale”.

Nel corso dell'elaborazione, partita nel 2011, l'impostazione del piano si è evoluta per tenere conto non solo delle indicazioni che derivavano dai sette tavoli di area vasta, ma anche delle diverse norme che, ad iniziare con il cosiddetto Decreto "Salva Italia" fino alla l. 56/2014, hanno cambiato in modo considerevole la natura della Provincia come ente intermedio. Da ottobre 2014 in molte Province gli organi elettivi diretti sono stati sostituiti da nuovi organi composti da amministratori comunali. Lo stesso accadrà a breve anche per la Provincia di Pavia e le altre Province il cui ultimo mandato amministrativo scade nella primavera 2016.

Il PTCP di Pavia già tiene conto di questo passaggio e del fatto che nella fase attuativa del piano saranno i Comuni a guidare in modo diretto l'ente intermedio Provincia.

Tra gli indirizzi della normativa nazionale di questi anni, confermati dalla L 56/2014, emerge con sempre più insistenza la necessità di arrivare ad una gestione associata (consortile o unione) delle funzioni fondamentali comunali, per fornire servizi più efficienti ai cittadini e alle imprese, e per realizzare economie di spesa significative. Questo è particolarmente importante in Regione Lombardia dove molti Comuni sono di piccole dimensioni ed in particolare nel territorio provinciale di Pavia dove su 189 Comuni sono circa 80 quelli inferiori a 1.000 abitanti. Particolare attenzione è stata quindi dedicata nella normativa di attuazione nel fornire strumenti e supporto ai Comuni che intendano associarsi sui temi di governo del territorio.

Saranno i Comuni stessi a utilizzare queste possibilità, sulla base delle indicazioni legislative nazionali, quando nel corso del 2016 si troveranno a guidare direttamente la Provincia dall'interno dei suoi organi.

Il nuovo PTCP si evolve da un'impostazione più strutturale, sulla quale è fondato il primo piano approvato nel 2003, verso un'impostazione più strutturale-strategica, interpretando la funzione di coordinamento non solo in termini di tutela ma anche di promozione territoriale, attraverso la messa a sistema delle potenzialità presenti nei diversi Comuni.

Come affermato nella relazione stessa del PTCP *"Gli elaborati del PTCP definiscono il quadro conoscitivo di area vasta, ma anche il quadro delle strategie di interesse provinciale e sovra-comunale, principalmente sull'assetto delle reti e sulle tutele ambientali e paesaggistiche. Allo stesso tempo definiscono un sistema di modalità e regole che permette di integrare i contenuti del PTCP in fase di attuazione, anche in modo diretto, attraverso l'iniziativa di più Comuni tra loro associati. Il nuovo piano si distacca quindi in modo definitivo dall'impostazione deterministica del passato e assume una configurazione flessibile, integrabile negli anni per essere in grado di rispondere in tempo reale, e quindi guidare con efficacia, l'evoluzione delle dinamiche territoriali. L'organizzazione in sette ambiti territoriali di area vasta, ideata ad inizio del lavoro ed utilizzata per discutere i contenuti del piano e meglio articularli secondo le esigenze locali, viene nella normativa di attuazione riproposta come riferimento per la fase di attuazione. I sette ambiti potranno essere modificati o articolati in modo differente, attraverso le indicazioni che emergeranno dalla Conferenza dei Comuni, della Comunità montana e degli Enti gestori delle Aree regionali protette di cui all'articolo 16 della l.r. 12/2005. Potranno eventualmente anche essere relazionati alle zone omogenee previste dalla l. 56/2014. Ciascun ambito territoriale può sviluppare in fase attuativa un documento entro il quale specificare in maggiore dettaglio le strategie generali contenute nel PTCP, adattandole alle caratteristiche di ciascuna ambito. Strategie ed azioni concordate vengono così a costituire riferimento di area vasta per i Comuni aderenti e integrano i contenuti del PTCP"*.

La normativa regionale ha previsto, con la recente l.r. 31/2014, l'introduzione del Piano associato tra più Comuni, che quando viene approvato sostituisce i PGT dei singoli Comuni. "La normativa di piano favorisce lo sviluppo di piani comunali associati, o la cooperazione tra Comuni su specifici aspetti di rilevanza sovra-comunale, come gli aspetti energetici, di inquinamento atmosferico, la realizzazione della rete ecologica, o

più in generale il riequilibrio degli effetti generati dalle proposte insediative ed infrastrutturali che presentano rilevanza sovra-comunale. A tale fine vengono definiti strumenti specifici per la trattazione di insediamenti commerciali, impianti di logistica, impianti produttivi, e servizi riferiti ad un bacino di riferimento sovra-comunale. Gli strumenti comprendono un sistema di regole di perequazione territoriale e, più in generale, modalità procedurali e regole volte a favorire la cooperazione tra i Comuni.

L'apparato normativo delle disposizioni è molto più articolato che nel primo PTCP del 2003 e questo è in parte dovuto alla volontà di dare un'impostazione più strategica al piano, dotandolo di strumenti per un'efficace attuazione operativa. Parallelamente si è puntato a rendere i percorsi decisionali più lineari e certi nei tempi, e soprattutto ad ottenere una maggiore semplificazione delle procedure ed una maggiore flessibilità di gestione.

La normativa del piano definisce, accanto alle varianti ordinarie che seguono per l'approvazione i lunghi e complessi passaggi previsti dall'art. 17 della l.r. 12/2005, anche varianti semplificate, o modalità di aggiornamento ancora più semplici quando le integrazioni degli elaborati siano coerenti con i principi e gli obiettivi generali del PTCP, che sono a tale fine specificamente dichiarati nella prima parte della normativa di attuazione".

Come detto sopra la pianificazione provinciale ha preminentemente una funzione di coordinamento e contiene poche azioni attuative dirette, generalmente collegate con i piani di settore della Provincia stessa, ma l'attuazione vera e propria dei suoi obiettivi passa prima di tutto attraverso il recepimento e la declinazione alla scala di maggiore dettaglio della pianificazione comunale. I poteri conformativi dati dalla legge a quest'ultima sono essenziali per dare concretezza agli indirizzi del PTCP. Una parte importante della normativa del piano (il titolo I capo II, articoli 10-25) è dedicata alle regole e strumenti per favorire l'attuazione dei contenuti di area vasta nella pianificazione comunale, verificandone la coerenza con finalità e obiettivi del PTCP stesso, e a favorire l'associazione dei Comuni per affrontare in modo più efficace i temi di area vasta, attraverso documenti strategici o PGT associati. Si richiamano alcune delle regole e strumenti utilizzabili a tale fine, illustrandole in forma sintetica e rinviando alla lettura della normativa di piano per un'informazione più completa:

- Gli articoli I-14 e I-15 definiscono criteri e modalità per trattare le proposte contenute nei PGT che hanno effetti sovra-comunali, coinvolgendo i Comuni direttamente interessati. Le regole sono volte a dare più oggettività e maggiori certezze sui tempi per valutare le proposte insediative di dimensioni rilevanti.
- Sono previste diverse tipologie di azioni di coordinamento locale (piani d'ambito, intese, accordi, ecc) da utilizzare per definire le strategie territoriali alla scala dei sette ambiti territoriali di area vasta, o per raggruppamenti più contenuti di Comuni, costituiti secondo le forme associative previste dalla legge.
- Per favorire la cooperazione sulle proposte di rilevanti dimensioni, che presentano effetti sovra-comunali, sono stati introdotti strumenti di perequazione territoriale (articolo I-18 della normativa di attuazione), che hanno lo scopo di ripartire in modo più equo tra i Comuni interessati le ricadute, sia positive che negative, connesse con la realizzazione di interventi insediativi ed infrastrutturali, facilitando quindi il dialogo costruttivo tra i Comuni interessati e la definizione di accordi attuativi. La perequazione può trarre risorse da diverse fonti, tra queste si ipotizzano gli oneri di urbanizzazione, i contributi di costruzione e altre risorse provenienti dalla Provincia, dalla Regione o da enti che si intendano coinvolgere attraverso le modalità negoziali previste dalle norme nazionali e regionali.

- Ai Comuni viene richiesto di rispettare obiettivi e limiti nel consumo di risorse scarse e non rinnovabili, come il suolo, l'acqua, l'energia da fonti non rinnovabili o nelle immissioni di inquinanti in atmosfera. Il raggiungimento degli obiettivi viene facilitato se più Comuni provvedono a sviluppare PGT associati, permettendo il trasferimento dei requisiti da soddisfare anche sul territorio degli altri Comuni coinvolti (vedere articoli da II-1 a II-4 e IV-1 IV-2 della normativa di attuazione).
- Forme di perequazione territoriale specifiche sono definite per alcune tipologie di insediamenti di rilevanza sovra-comunale, come le grandi strutture di vendita, gli impianti di logistica, le aree produttive, le infrastrutture stradali. Il dettaglio è sviluppato in diverse parti del Titolo IV e V della normativa di attuazione.
- I nuovi siti produttivi devono avere valenza sovra-comunale, prevedendo lo spazio per le necessità di più territori comunali, anche per essere dotati di migliori servizi per le imprese e di requisiti adeguati di inserimento nell'ambiente. Sono previste forme di incentivazione per le attività produttive che decidono di trasferirsi in questi siti lasciando localizzazioni che sono ormai incompatibili con altre destinazioni d'uso urbane (residenza, servizi pubblici, terziario, ecc.). Vedere articoli da IV-13 a IV-17 della normativa di attuazione.
- Viene favorito lo sviluppo di piani di servizi associati tra Comuni, al fine di definire quadri conoscitivi e programmatori coordinati sui servizi che hanno un bacino di utenti esteso a più Comuni. La finalità è quella di ottimizzare l'utilizzo dei servizi migliorando la distribuzione delle strutture sul territorio, quindi una più corretta corrispondenza tra domanda e offerta, e prevedendo anche le integrazioni necessarie nelle situazioni di offerta carente o inadeguata (articoli IV-6 IV-7 della normativa di attuazione).
- Viene favorita la localizzazione dei servizi nei Comuni che hanno caratteristiche di polo urbano attrattore, e tra quelli di primo livello di rilevanza provinciale rientrano Vigevano e Mortara. Tra quelli di secondo livello, di rilevanza sovra locale, rientrano per la Lomellina i Comuni di Garlasco, Mede e Sannazzaro de' Burgondi (articoli IV-4 e IV-5 della normativa di attuazione).
- Una serie di indirizzi sono volti a favorire la cooperazione dei Comuni nella valorizzazione delle risorse territoriali di interesse turistico e nell'organizzazione di servizi per il turismo, in coerenza e attuazione di quanto previsto dal Programma di sviluppo del Sistema turistico Po di Lombardia, già illustrato al precedente capitolo 2.1 (articoli da IV-8 a IV-12 della normativa di attuazione).

Le indicazioni specifiche e dirette del PTCP riguardano principalmente gli aspetti paesaggistici, in attuazione e maggiore specificazione di quanto previsto dal Piano paesaggistico regionale (PPR), l'individuazione cartografica degli ambiti agricoli strategici, con relativa regolamentazione d'uso e indicazioni ai Comuni per lo sviluppo alla scala di maggiore dettaglio, e le previsioni infrastrutturali.

In merito alle infrastrutture il PTCP recepisce in quanto sovra-ordinate le indicazioni del PTR in merito all'autostrada Broni-Mortara e collegamento con Stroppiana, alle opere di potenziamento ferroviario, compreso l'insediamento intermodale di Mortara.

Prevede inoltre alcune opere di miglioramento della viabilità esistente, da attivarsi in alternativa all'autostrada Broni-Mortara nel caso la procedura di approvazione di quest'ultima non giunga a conclusione. Tra queste, di interesse per la zona di Vigevano vi sono la variante di Garlasco lungo la ex-Statale dei Cairoli e la variante di Castello d'Agogna lungo la strada provinciale tra Mortara e Casale

Monferrato. Inoltre il PTCP punta l'attenzione sulla situazione critica degli attraversamenti fluviali e quindi sulla priorità rappresentata dalla necessità di migliorare i ponti compresi quelli sul Ticino.

2.2.2 Il PTCP della Provincia di Milano

Il primo PTCP di Milano è stato approvato ad ottobre 2003, dopo che la definizione dei suoi contenuti era stata discussa in 12 tavoli di lavoro che raggruppavano gli allora 188 Comuni (comprendeva anche i circa 60 Comuni che dal 2009 fanno parte della nuova Provincia di Monza e Brianza). Uno dei tavoli era denominato dell'Abbiatense e univa i Comuni di Abbiategrasso e del sud ovest Milanese. Già il piano del 2003 individuava nel policentrismo il futuro per l'organizzazione di quell'ampio territorio che di fatto costituiva il sistema metropolitano milanese e che su alcune direttrici andava anche oltre i confini amministrativi della Provincia stessa.

La variante generale approvata nel 2013 ha in parte ripreso questi discorsi e ha posto maggiore enfasi sul policentrismo e sul controllo delle risorse scarse in un sistema metropolitano che si è andato sempre più estendendo, in termini di relazioni immateriali più che di relazioni fisiche, ad un contesto geografico che è oggi molto più ampio di quello di dieci anni fa. Questo anche nella prospettiva di un'imminente attivazione dell'ente Città metropolitana, fatto che si è poi concretizzato ad inizio 2015 e che era nel 2003 prospettiva molto più remota.

Nonostante la pesante espansione conurbativa, che ha molto ampliato i confini del Comune capoluogo inglobando i Comuni di prima e anche seconda cintura in un continuo urbanizzato, rimane nel territorio della pianura ancora chiaramente distinguibile una struttura policentrica fatta di città medie che si relazionano tra loro grazie alle reti infrastrutturali, materiali ed immateriali, ma che sono ancora immerse in un territorio caratterizzato da una forte presenza agricola. Questo insieme di centri costituisce oggi il sistema metropolitano, che si estende ormai molto oltre i confini amministrativi della Città metropolitana, coinvolgendo città medie localizzate in altre Province, come Bergamo, Lodi, Pavia e Vigevano, o anche in altre regioni come Novara e Piacenza.

Nei nuovi scenari metropolitani i collegamenti funzionali e comunicativi tendono a divenire anche più importanti di quelli fisico spaziali, finendo per annettere al sistema metropolitano anche centri urbani che non sono in continuità fisica con la città centrale, ma che anzi possono trovarsi a distanze anche rilevanti. In generale possono essere basati anche su collegamenti immateriali, i quali si evolvono potendo con facilità essere composti e ricomposti. In una situazione di questo tipo perdono di senso i confini amministrativi della città e viene meno quel legame necessario alla dimensione fisica che è propria dell'urbanistica. In un certo senso diventa meno rilevante entrare fisicamente dentro i confini materiali della città metropolitana, mentre diviene importante stipulare accordi e intese per avere un ruolo nelle relazioni funzionali con le altre polarità urbane e con la città centrale.

I distretti produttivi sono nel passato stati basati su vantaggi conseguibili da sinergie attivabili su aree sovra-comunali, ma comunque circoscritte spazialmente. Nell'era della conoscenza i vantaggi si formano in un contesto più ampio, metropolitano, dove le competenze si incrociano e arricchiscono reciprocamente. Un contesto dove Milano svolge un ruolo di guida sugli aspetti centrali, mentre i nodi periferici svolgono funzioni più specializzate e complementari, risultando anche i centri di organizzazione dei servizi necessari ai residenti dell'area vasta di pertinenza.

Il PTCP sottolinea l'inefficienza del modello insediativo basato sulla crescita radiocentrica che ha caratterizzato l'area milanese nei decenni passati e considera più sostenibile un modello policentrico,

basato su un nucleo urbano centrale costituito da Milano e dai Comuni contermini e da città medie ognuna che fornisce servizi e opportunità secondo le proprie specificità, tra loro collegate in modo efficiente da reti, dati e infrastrutture di trasporto. Ogni città media verrà a svolgere un ruolo di riferimento per il bacino di area vasta contermina, fornendo tutti i servizi necessari e contribuendo così a decongestionare il nucleo centrale del sistema metropolitano.

A tale fine il PTCP individua 10 poli urbani, all'interno del territorio di competenza amministrativa della città metropolitana, ma apre anche la strada ad un discorso più ampio, da sviluppare nell'ambito di un piano strategico del sistema metropolitano che veda coinvolte in un tavolo di concertazione le altre Province e le città medie esterne ai confini attuali della Città metropolitana.

Il PTCP nella relazione chiama questo sistema metropolitano la "Regione urbana milanese" e auspica per questa l'adozione di modelli di organizzazione di tipo policentrico, per realizzare un'estesa rete di città in grado di competere con i più efficienti sistemi metropolitani presenti in Europa e nel resto del mondo.

"La Regione urbana è un obiettivo strategico di lunga durata cui la Provincia di Milano può dare un significativo contributo avviando un processo di intensificazione delle relazioni e delle sinergie con le Province contermini - Varese, Como, Lecco, Bergamo, Monza, Lodi, Cremona e Pavia - che potrebbe estendersi anche a Brescia e, fuori della Regione, a Novara e Piacenza, con le quali le relazioni economiche e culturali sono molto strette: un grande sistema urbano-regionale di circa sette-otto milioni di abitanti, fortemente infrastrutturato e con molti nodi di grande e diversificata qualità che, organizzati in rete, potrebbero sviluppare una potente forza economico-territoriale, assolutamente competitiva anche al di fuori del contesto europeo" (PTCP di Milano, 2013, Relazione generale, pag.5).

Per raggiungere questo obiettivo si deve comprendere quali siano le caratteristiche e i requisiti, e quindi le azioni da intraprendere, per consentire ai poli urbani di questo sistema di costituire e "fare rete". A tale proposito la Relazione generale del PTCP continua:

"L'obiettivo strategico di fondo è quello di rafforzare il policentrismo del territorio provinciale distribuito su una superficie di 1.575 kmq, articolato sul polo centrale, che comprende Milano e altri 24 Comuni con una popolazione di circa 2 milioni di abitanti su una superficie di 426 kmq, e su 10 poli intermedi con i relativi territori di riferimento, nei quali vive il restante milione di abitanti della Provincia. A sua volta, questo sistema policentrico va considerato parte della più ampia regione urbana che comprende anche i territori delle Province contermini.

Il territorio della Provincia di Milano deve essere quindi necessariamente relazionato con quello delle altre realtà che agiscono nella regione urbana che, se adeguatamente innervata da infrastrutture relazionali, può diventare la grande città policentrica della Lombardia occidentale in grado di competere con le altre grandi città globali e di mantenere alta la propria qualità insediativa.

Le linee di azione per il conseguimento dell'obiettivo strategico regione urbana consistono essenzialmente nell'attivazione di accordi interistituzionali per la costruzione e gestione dei fattori fisici e relazionali che mettano in rete i rispettivi territori facendone un insieme unitario dotato di una "massa" corrispondente alle sue dimensioni territoriali, demografiche, economiche e culturali".

Il policentrismo si è manifestato in alcune regioni europee come tendenza spontanea nell'ultimo decennio, anche in assenza di una pianificazione specifica, per contrastare gli eccessi negativi dovuti alla congestione, all'eccessiva concentrazione ed espansione indifferenziata nelle aree metropolitane. Si sono andati consolidando gli abitati e i servizi attorno alle città storiche con una significativa diminuzione della popolazione nel nucleo centrale dei sistemi metropolitani.

"Il policentrismo si manifesta nella regione urbana milanese-lombarda con alcuni processi tipici riconoscibili, come la densificazione dei poli urbani storici esterni alle grandi città e alle aree metropolitane, la diminuzione della pressione insediativa nella città centrale del sistema, la riduzione dell'effetto sprawl nelle aree periferiche intercluse, la

salvaguardia e il ripristino ambientale e paesaggistico degli spazi aperti tra polo e polo e tra questi e la città centrale”.

Le azioni di governance per rafforzare questa tendenza devono secondo il PTCP prevedere:

- l’incremento dei servizi nei poli intermedi ben connessi alla città centrale e con i centri urbani contigui;
- l’infrastrutturazione efficiente di linee del ferro e la riduzione dei tempi di viaggio;
- l’interconnessione locale tra i diversi poli;
- l’attrattività della residenza nei poli esterni determinata da una maggiore qualità urbana in relazione alle specificità storiche e paesaggistiche;
- la qualificazione delle aree verdi intercluse tra i poli e riduzione delle conurbazioni lungo le direttrici principali al fine di favorire la riconoscibilità dei singoli centri urbani.

Da queste considerazioni deriva la strategia di fondo del PTCP di Milano:

“La strategia di fondo che orienta e caratterizza l’adeguamento del PTCP è il rafforzamento del policentrismo costitutivo e storicamente determinatosi nella costruzione del territorio milanese, oggi appannato dallo sviluppo più recente concentrato in forma radiale sul polo regionale di Milano, puntando prevalentemente su:

- *Potenziamento della “densità qualificata” dei poli del sistema urbano policentrico articolato in una Città centrale, che comprende Milano e altri 24 Comuni, e in 10 Poli attrattori;*
- *Qualificazione ed estensione delle reti infrastrutturali, rafforzando le connessioni trasversali, prolungando verso l’esterno la rete metropolitana e i servizi ferroviari e potenziando il sistema degli interscambi;*
- *Qualificazione dell’ambiente e del paesaggio urbano, agricolo e naturalistico salvaguardando gli spazi aperti tra polo e polo e tra questi e il polo centrale;*
- *Potenziamento e riqualificazione del sistema paesistico-ambientale con la costruzione di un sistema a rete degli spazi verdi articolato in una Rete verde, nelle Grande Dorsali Territoriali (Dorsale Verde Nord, Dorsali Est e Ovest rappresentate dalle valli dell’Olona e del Lambro), nel Sistema dei Navigli.*

Obiettivo centrale per il PTCP è la “qualità”, intesa come concetto complesso verso cui concorrono aspetti di valenza paesistica, ambientale, estetico-percettiva, funzionale e relazionale. Di particolare rilievo è il tema degli spazi aperti e delle aree di frangia, correlati a quello della qualità ambientale e spaziale degli insediamenti urbani”.

Per l’assetto infrastrutturale il PTCP sviluppa un modello a rete, basato per le connessioni intercittà principalmente sul trasporto su ferro, con l’ausilio delle linee metropolitane per servire il sistema urbano milanese centrale, connettendosi con le stazioni del servizio ferroviario regionale, anche in stazioni esterne al nucleo centrale stesso. Punta inoltre a garantire le connessioni trasversali, anche contrastando l’impostazione radio centrica, per valorizzare i poli della rete.

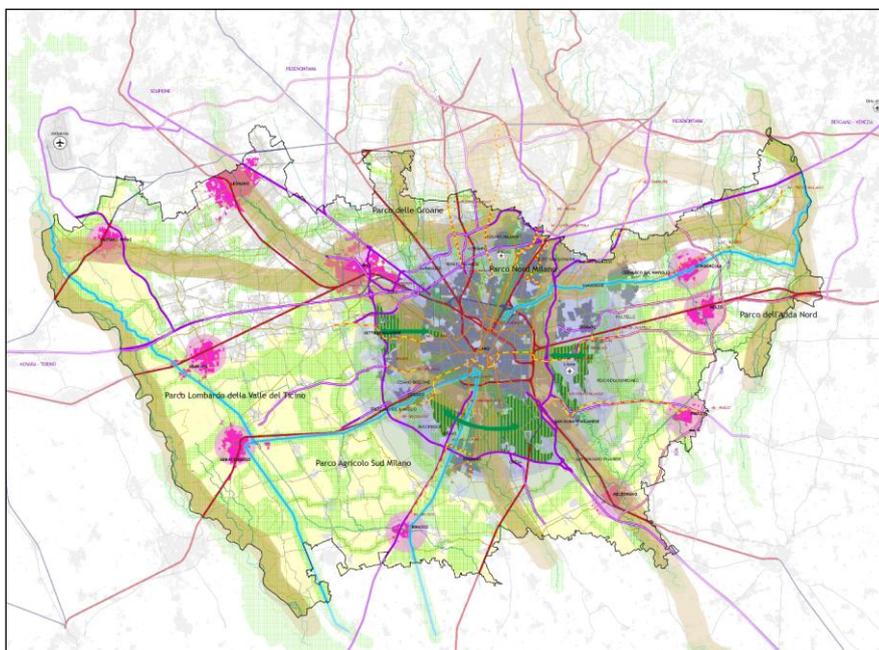
Per gli aspetti insediativi il PTCP punta a rafforzare i poli urbani che sono fondamentali per il funzionamento delle dorsali della struttura territoriale, a contenere il consumo di suolo attraverso il riuso delle aree dismesse, la densificazione della forma urbana, anche in termini di maggiori e più completi servizi offerti nei cosiddetti poli attrattori, dove si produce la maggiore parte del valore aggiunto. La rete dei collegamenti infrastrutturali potrà essere utilizzata e funzionare al meglio, e la regione urbana dare il meglio di se, quanto più si riuscirà a spingere verso la polarizzazione dei poli attrattori.

Il capitolo 7 della Relazione generale è specificamente dedicato all’organizzazione del territorio in “Città centrale e poli attrattori”. Secondo la l.r. 12/2005 il PTCP deve individuare i Comuni che hanno

caratteristiche di polo attrattore sulla base dei servizi esistenti e sui flussi di pendolari, e i relativi piani dei servizi devono prevedere interventi per dare risposta anche della domanda attratta di servizi sovra-comunali. Il PTCP ha individuato i Comuni con caratteristica di polo attrattore utilizzando due serie di indicatori:

- di carattere quantitativo, per stabilire una gerarchia territoriale tra i poli, e tenendo conto della presenza di servizi di eccellenza, di nodi infrastrutturali, di beni storico-monumentali, di servizi di vicinato, di strutture ricettive;
- di carattere qualitativo, per individuare le qualità e potenzialità del territorio, che sono maggiormente concentrate sui caratteri sociali e ambientali.

Figura 2.19. Sintesi delle strategie di piano



Fonte: PTCP di Milano, 2013

Come risultato, Milano e 24 Comuni di cintura sono stati raggruppati nella cosiddetta “Città centrale”, mentre esterne a questa, ma comunque all’interno dei confini amministrativi attuali della Città metropolitana, sono stati individuati 10 poli attrattori, ognuno dei quali si relaziona con un contesto di area vasta attraverso specifici tavoli di confronto interistituzionali. I poli individuati sono nei Comuni di Abbiategrasso, Binasco, Castano Primo, Legnano, Magenta, Melegnano, Melzo-Gorgonzola, Paullo, Rho. Come si vede si tratta in generale di un Comune che emerge per dimensione e importanza rispetto al contesto di riferimento di area vasta, o, nel caso della zona della Martesana, di una coppia di Comuni che costituiscono polo attrattore funzionando a sistema. La tavola di sintesi delle strategie di piano evidenzia i Comuni che fanno parte della Città centrale e i 10 poli attrattori.

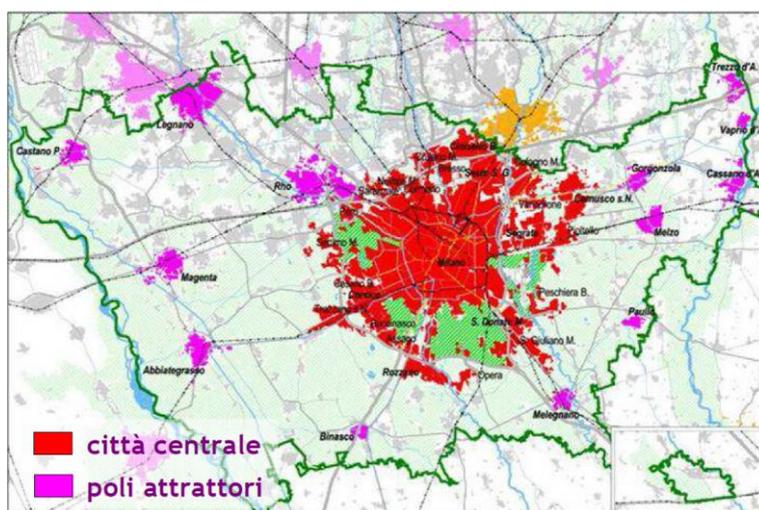
La figura 2.20 è tratta dai materiali di lavoro per la variante del PTCP, ed evidenzia la città centrale e i poli attrattori (con alcune differenze rispetto alla soluzione definitiva del piano approvato).

Evidenzia anche, ovviamente solo a livello di studio, alcune ipotesi di poli attrattori che fanno parte del sistema metropolitano ma che sono collocati in altre Province, e tra questi rientra Vigevano.

I Comuni che sono stati individuati come polo attrattore devono prevedere nei loro Piani dei servizi specifiche dotazioni sovra-comunali per la popolazione fluttuante sulla base di analisi che documentino:

- la verifica puntuale, mediante l'analisi degli utenti serviti, delle condizioni di qualità, fruibilità e accessibilità delle dotazioni esistenti di servizi di interesse sovra-comunale localizzate sia nel Comune polo che in quelli gravitanti;
- l'accessibilità, in particolare mediante trasporto collettivo, agli stessi servizi ed a quelli previsti, nonché alle eventuali aree per edilizia residenziale pubblica e housing sociale;
- la localizzazione delle previsioni dei servizi di interesse sovra-comunale in corrispondenza dei nodi di interscambio del trasporto pubblico;
- l'integrazione delle previsioni relative a dotazioni a verde, corridoi ecologici e sistema del verde di connessione tra territorio rurale e quello edificato, con le indicazioni del PTCP relative alla rete ecologica provinciale, ai parchi locali di interesse sovra-comunale, agli ambiti di rilevanza paesistica e agli ambiti di rilevanza naturalistica.

Figura 2.20. Città centrale e poli attrattori nel PTCP di Milano



Fonte: documenti di analisi del PTCP 2013

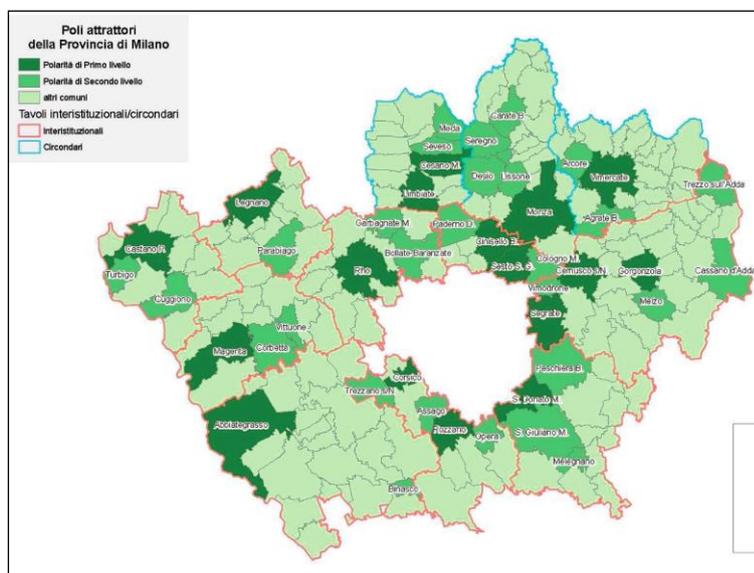
Per realizzare il disegno policentrico del territorio provinciale il PTCP punta alla redistribuzione delle funzioni di eccellenza, anche attivando ove necessario meccanismi di perequazione territoriale. Il piano promuove a tale fine i seguenti obiettivi:

- *“Concorrere a sviluppare una “città” nella quale, oltre alla valorizzazione delle specificità locali e delle qualità territoriali, siano garantite le condizioni di innovazione sul versante sociale, economico, delle infrastrutture di servizio, sostenendo una “città” capace di “fare rete” e in grado di competere a livello nazionale e sovranazionale come le consentono il suo rango e la sua posizione geografica.*
- *Sostenere azioni di “governance” finalizzate al rafforzamento del sistema policentrico, che, pur garantendo la natura di polo di sviluppo regionale per l'intero territorio della “Città Centrale, concorrano all'incremento della dotazione dei servizi nei poli intermedi, entro una prospettiva di miglioramento delle connessioni, attraverso un'efficiente infrastrutturazione del sistema del trasporto*

pubblico su ferro, in particolare prolungando verso l'esterno la rete metropolitana e i servizi ferroviari e potenziando il sistema degli interscambi”.

La Provincia ha individuato i poli attrattori sulla base di un lavoro analitico statistico che è riassunto nel capitolo 6 del volume Sistema dei servizi di livello sovra-comunale nella Provincia di Milano, pubblicato nel 2006 come volume n.26 della collana Quaderni del piano territoriale, edito da Alinea editrice. Il lavoro comprendeva anche il territorio della Brianza che, alla data, era ancora parte della Provincia di Milano. Attraverso un metodo di derivazione americano denominato *Trip generation density*, corretto con considerazioni relative alla presenza nei Comuni di stazioni ferroviarie e di servizi di particolare rilevanza, ai flussi pendolari, e alla rilevanza per il contesto di area vasta, lo studio ha individuato 4 diversi indici di attrattività e quindi le polarità di primo e secondo livello indicate nella figura accanto (si ricorda che lo studio condotto nel 2006 comprendeva il territorio della Brianza).

Figura 2.21. Poli attrattori per la Provincia di Milano



Fonte: documenti di analisi per il PTCP, 2006

Di seguito viene riportato lo stralcio della tabella con gli indicatori per i Comuni che fanno parte del tavolo interistituzionale dell'Abbategrasso e Binaschino. Lo studio, commentando i risultati, rileva che Abbiategrasso emerge come polarità primaria, più per il ruolo di riferimento che assume per il contesto di area vasta del sud-ovest Milanese che per i valori assunti dagli indicatori rispetto agli altri poli primari della Provincia. Binasco è, esso stesso, riferimento territoriale di area vasta, ma secondario come polarità in considerazione della dimensione contenuta in termini di popolazione e di estensione territoriale. Altri Comuni importanti per il territorio, anche se non hanno i valori per essere classificati come polarità secondarie, sono Gaggiano e Rosate.

Tabella 2.9. Indicatori utilizzati per la definizione delle polarità urbane

Codice Istat	Comune	popolazione 2001	addetti 2001	livello gerarchico TGD	trasporto pubblico su ferro	servizi sovralocali	pendolarismo per motivi di lavoro	pendolarismo per motivi di studio	POLARITÀ RIFERITE AL TAVOLO/ CIRCONDARIO			
Abbiatense												
15002	Abbiategrasso	27.739	10.892	B	B2	32,9	48,5	1,2	0,9	3,4	1,4	I
15024	Binasco	6.921	2.427	C		7,0	9,2	1,2	0,8	1,0	0,6	II
15097	Cusago	3.046	3.153	C		3,2	4,4	4,7	2,9	1,6	0,5	
15151	Motta Visconti	6.242	1.271	C		3,1	3,8	0,4	0,3	0,1	0,1	
15188	Rosate	4.717	1.700	C		3,1	3,1	1,0	0,7	0,6	0,4	
15103	Gaggiano	8.111	3.728	C	C	2,1	2,1	1,1	0,9	0,4	0,2	
15150	Morimondo	1.134	615	C		1,2	1,8	1,5	1,3	0,3	0,3	
15158	Noviglio	3.025	557	C		1,2	1,8	0,3	0,2	0,1	0,0	
15005	Albairate	4.148	1.241	C		1,7	1,7	0,7	0,6	0,2	0,1	
15022	Besate	1.729	239	C		0,0	0,0	0,2	0,2	0,5	0,4	
15035	Bubbiano	1.404	294	C		0,0	0,0	0,5	0,4	0,1	0,1	
15042	Calvignasco	1.029	303	C		0,0	0,0	1,2	0,9	0,5	0,4	
15055	Casarile	3.572	1.149	C		0,0	0,0	0,9	0,6	0,2	0,2	
15061	Cassinetta di Lugagnano	1.577	411	C		0,0	0,0	0,6	0,5	0,1	0,1	
15078	Cisilano	3.303	788	C		0,0	0,0	0,7	0,5	0,3	0,1	
15112	Guido Visconti	1.309	223	C		0,0	0,0	0,3	0,2	0,0	0,0	
15165	Ozzero	1.347	747	C		0,0	0,0	1,4	1,3	0,4	0,3	
15235	Vermezzo	3.091	883	C		0,0	0,0	0,7	0,5	0,9	0,5	
15236	Vernate	2.345	1.204	C		0,0	0,0	1,4	1,0	0,5	0,3	
15246	Zelo Surrigone	1.110	193	C		0,0	0,0	0,3	0,2	0,2	0,1	
15247	Zibido San Giacomo	5.415	2.737	C		0,0	0,0	1,4	1,0	0,2	0,2	
	Totale AbbiatenseB	92.314	34.755									

Fonte: documenti di analisi per il PTCP, 2006

La tabella successiva sintetizza i servizi di rilevanza sovra-comunale che sono stati presi in considerazione nello studio per individuare i poli attrattori.

Tabella 2.10. Servizi di rilevanza sovra-comunale

servizi sovralocali	accessibilità viabilistica (*)		accessibilità ferroviaria/metropolitana (*)		classi azionamento acustico (*)	cablaggio (**)	verde e qualità ambientale (**)	integrazione con contesto urbano (**)	integrabilità con altri servizi sovralocali (E)
	viaggiatori	merci	viaggiatori	merci					
strutture espositive fieristiche	A	A	A	A/B	IV	xx	x	ns	x
centri congressi e funzioni ricettive connesse	A	C	A	ns	III	xx	xx	x	xx
ospedali, centri per l'assistenza medica, pronto soccorso	A/B	ns	A	ns	I	xx	xx	x	x
istituti per l'istruzione universitaria e per la ricerca	B	ns	A	ns	I/II	xx	xx	xx	xx
istituti per l'istruzione superiore	B/C	ns	A	ns	I/II	x	x	xx	x
centri per lo spettacolo	A/B	C	A/B	ns	III	x	x	x	x
teatri, biblioteche, musei	B/C	C	A/B	ns	II	x	x	xx	xx
sport e ricreazione	B	ns	B	ns	III	ns	xx	ns	xx
direzionale pubblico (sedi amministrative, uffici pubblici, tribunali)	B	ns	A/B	ns	III/IV	xx	x	x	x
parchi scientifici, poli tecnologici, incubatori, centri di ricerca e sviluppo	B	C	B	C	IV/V	xx	xx	ns	x
servizi sociali	B	ns	B	ns	I/II	x	x	xx	x
carceri	B	ns	B	ns	III	x	ns	ns	ns
sicurezza e protezione civile	A/B	ns	C	ns	IV	xx	ns	ns	ns
parchi territoriali	B	ns	B	ns	I	ns	xx	ns	xx

(*) accessibilità:
A (eccellente), B (buona), C (sufficiente), ns (non significativa)
(**)
xx (indispensabile, ottimo livello), x (necessaria), ns (non significativa)
(E)
xx (elevata, opportuna), x (possibile), ns (non significativa)

Fonte: documenti di analisi per il PTCP, 2006

2.3 I sistemi locali del lavoro

2.3.1 Introduzione all'analisi dei sistemi locali del lavoro (SLL)

In questa parte della relazione vengono analizzati i dati sugli spostamenti pendolari per motivi di lavoro e di studio che ISTAT ha pubblicato ad inizio 2015 su internet e che sono riferiti al censimento 2011. Le elaborazioni di ISTAT sono disponibili per le tre scale dimensionali dei Comuni, dei sistemi locali del lavoro (SLL) e delle Province. Ulteriori approfondimenti richiedono elaborazioni a partire dalla matrice origine e destinazione ricavata dal censimento di ISTAT, che tuttavia non sono state ritenute indispensabili per il raggiungimento degli obiettivi di questo lavoro, almeno in questa prima fase di messa a fuoco delle questioni. L'analisi ha riguardato le seguenti tre differenti scale:

- Spostamenti intercomunali in uscita e ingresso per Vigevano al fine di definire il bacino di gravitazione sovra-comunale e individuare le direttrici verso le quali si spostano i residenti del Comune.
- Spostamenti tra il SLL di Vigevano e i sistemi confinanti; spostamenti tra il SLL di Milano e i sistemi confinanti per analizzare le dinamiche di spostamento nel sistema regionale metropolitano.
- Spostamenti in uscita e ingresso rispetto ai territori delle Province di Pavia e di Milano.

Sul sito internet di ISTAT i dati sono disponibili per i censimenti 1991, 2001, 2011 a livello di SLL e Provincia, e per gli ultimi due censimenti del 2001 e 2011 a livello comunale.

Tuttavia i confronti temporali a livello di SLL, anche se riportati come informazione e per evidenziare alcuni macrofenomeni, sono poco utilizzabili per una lettura più dettagliata, essendo i sistemi stati modificati nel tempo ed in particolare tra i rilevamenti 2001 e 2011. Come si vede dalle due immagini che seguono, che riportano stralci delle mappe dei SLL al 2001 e 2011, i sistemi più recenti sono mediamente più grandi come dimensioni di quelli del 2001.

Figura 2.22. Sistemi locali del lavoro, 2001 (sx), 2011 (dx)



Fonte: rapporto ISTAT su Sistemi Locali del Lavoro. Nel cerchio Vigevano.

In particolare, il SLL Vigevano, che nel 2001 includeva la parte più settentrionale della Lomellina, nel 2011 viene ampliato ad includere Abbiategrasso e alcuni Comuni dell'Abbatense, che invece nel 2001 facevano parte di un SLL dell'ovest Milanese unitamente a Magenta, oggi non più presente. Allo stesso tempo, nel

2011, esso perde alcuni Comuni della Lomellina collocati all' estremo ovest, lungo il corso del Fiume Sesia, e verso sud dove confina con il SLL Sannazzaro, comprendente quasi integralmente il sud della Lomellina.

L'ISTAT nelle sue note metodologiche fornisce la definizione di SLL: *"I Sistemi locali del lavoro (SLL), nell'accezione proposta dall'Istat fin dal 1981, rappresentano dei luoghi (precisamente identificati e simultaneamente delimitati su tutto il territorio nazionale) dove la popolazione risiede e lavora e dove quindi indirettamente tende a esercitare la maggior parte delle proprie relazioni sociali ed economiche. Da un punto di vista tecnico e metodologico i SLL sono costruiti come aggregazione di due o più Comuni cercando di massimizzare il livello d'interazione tra Comuni appartenenti allo stesso SLL, espressa dai flussi di pendolarismo giornaliero tra luogo di residenza e luogo di lavoro"*.

2.3.2 La scala locale comunale

La tabella che segue riporta i principali flussi in uscita per studio e per lavoro tratti dai dati presenti sul sito ISTAT.

Sono indicati per primi i flussi verso i Comuni capoluogo di Provincia più prossimi a Vigevano, quindi i flussi verso i 10 poli attrattori individuati dal PTCP di Milano.

Successivamente sono riportati i flussi verso gli altri Comuni della Provincia di Pavia, della Provincia di Milano (o Città metropolitana), verso Novara e altre Province. In tabella sono riportati unicamente i flussi verso i Comuni che superano il valore di 10 viaggi. Con l'asterisco * sono contrassegnati i Comuni che confinano con Vigevano.

Il **flusso totale in uscita** in assoluto più rilevante riguarda il Comune di Milano, che con 2872 viaggi arriva al 30% circa dei complessivi 9633 spostamenti (dato tratto dalla relazione del Comune di Vigevano allegata alla domanda di inserimento nella Città metropolitana) in uscita da Vigevano. Molto più contenuti sono gli spostamenti verso Pavia, 736 pari al 7,6% circa. Su valori di poco inferiori si collocano gli spostamenti verso Mortara e Abbiategrasso, che complessivamente, con 1290 spostamenti, rappresentano il 13,4%.

I flussi in uscita verso i Comuni confinanti dal lato ovest del Ticino (quindi escludendo Abbiategrasso) sono complessivamente pari a 2079 spostamenti, pari al 21,5%. Ampliando il bacino ad un raggio di circa 10 km si aggiungono i Comuni più prossimi sulla sponda est Ticino (Abbategrasso, Ozzero, Morimondo) e su quella ovest (Tromello, Garlasco, e Cerano e Borgolavezzaro in Provincia di Novara), arrivando a complessivi 3113 spostamenti, pari al 32,3%.

Oltre tale distanza il gradiente di incremento degli spostamenti scende rapidamente.

Tra le altre destinazioni significative sono da segnalare Novara (225 spostamenti) e in generale i Comuni facilmente raggiungibili con la SS 494 e la tangenziale ovest di Milano, come Trezzano sul Naviglio, Corsico, Gaggiano, Assago e Rozzano, che complessivamente totalizzano 495 spostamenti.

Tra i 10 poli individuati dal PTCP, spostamenti significativi si hanno solo verso Abbiategrasso (614) e Magenta (110), che sono anche i poli più vicini, mentre sono significativi gli spostamenti verso Milano e alcuni Comuni di prima cintura di Milano come visto sopra.

Contenuti e poco significativi sono invece gli spostamenti verso i comuni a nord e a est di Milano, così come verso le aree di Vercelli e Alessandria, o verso Voghera e l'Oltrepò.

Tabella 2.11. Principali flussi in uscita da Vigevano verso altri Comuni

		studio		lavoro		totali	
		2001	2011	2001	2011	2001	2011
Capoluoghi	Milano	497	376	1536	2496	2033	2872
	Pavia	193	477	469	259	662	736
	Novara	54	99	88	126	142	225
	Vercelli	5	3	6	14	11	17
	Monza		1	8	13	8	14
	Varese		1	4	7	4	8
10 poli PTCP Milano	Abbiategrasso *	24	38	557	576	581	614
	Magenta	4	1	48	109	52	110
	Rho			11	31	11	31
	Binasco			13	18	13	18
	Legnano			8	6	8	6
	Melegnano			1	1	1	1
	Paullo			1	1	1	1
	Melzo			1	1	1	1
	Castano Primo			4	1	4	1
Provincia Pavia (1)	Mortara *	246	204	374	472	620	676
	Gambolò *	33	25	536	449	569	474
	Cassolnovo *	14	12	334	315	348	327
	Parona *	4		146	275	150	275
	Cilavegna *	7	3	142	180	149	183
	Garlasco	7	1	112	116	119	117
	Gravellona Ticino *	1	2	84	95	85	97
	Tromello			29	62	29	62
	Borgo San Siro *	4		26	47	30	47
	Groppello Cairoli			29	43	29	43
	Sannazzaro dè Burgondi	1		17	39	18	39
	Robbio			21	36	21	36
	Candia Lomellina	1		15	35	16	35
	Castello d'Agogna			24	34	24	34
	Dorno			27	29	27	29
	Mede		3	20	22	20	25
	Sartirana Lomellina	1		2	22	3	22
	San Martino Siccomario			7	21	7	21
	Voghera	5	4	21	14	26	18
	Valle Lomellina	1		5	15	6	15
Castelnovetto			3	11	3	11	
Provincia Novara (1)	Cerano		2	32	55	32	57
	Borgolavezzaro	1		18	31	19	31
	Trecale			22	31	22	31
	Cameri			11	14	11	14
	Tornaco			9	12	9	12
	San Pietro Mosezzo			5	12	5	12
	Galliate			3	11	3	11
Provincia Milano e altri (1)	Trezzano sul Naviglio	3	2	104	206	107	208
	Corsico	3	2	69	123	72	125
	Magenta	4	1	48	109	52	110
	Ozzero	2	3	125	79	127	82
	Gaggiano	2	1	49	81	51	82
	Assago	1		36	80	37	80
	Rozzano	2	3	33	65	35	68
	Cesano Boscone	1		39	61	40	61
	Albairate	1		17	54	18	54
	Buccinasco	4		25	51	29	51
	Rosate	1	1	17	49	18	50

San Donato			18	41	18	41
Casorate Primo (PV)			23	39	23	39
Sesto San Giovanni	1	5	15	31	16	36
Morimondo			18	36	18	36
Vermezzo		1	10	34	10	35
Corbetta		2	14	32	14	34
Cusago			12	31	12	31
Robecco Sul Naviglio	1		12	29	13	29
Cornaredo			9	27	9	27
San Giuliano Milanese			12	27	12	27
Settimo Milanese	1		25	26	26	26
Cassinetta di Lugagnano			4	21	4	21
Pero	1		11	20	12	20
Peschiera Borromeo			4	20	4	20
Cernusco sul Naviglio			2	19	2	19
Basiglio			8	16	8	16
Cologno Monzese			8	15	8	15
Zibido San Giacomo			4	15	4	15
Pieve Emanuele			2	14	2	14
Casale Monferrato (AL)	1	1	4	13	5	14
Agrate Brianza (MB)	2		3	13	5	13
Motta Visconti			9	13	9	13
Cislino	1		11	12	12	12
Lacchiarella			3	12	3	12
Cinisello Balsamo		1	12	10	12	11
Calvignasco			5	11	5	11
Opera	1		5	10	6	10
Gallarate (VA)			5	10	5	10

Fonte: elaborazioni su base dati ISTAT

* : Comuni confinanti con Vigevano

(1) : Sono indicati solo i Comuni che al 2011 presentano un flusso di 10 o più viaggi

Flussi in uscita per lavoro. I valori più elevati si registrano verso Milano (2496), Abbiategrasso (576) e Mortara (472).

Comparando i due censimenti 2001 e 2011 tra gli incrementi di flussi per lavoro più consistenti (in valore assoluto e percentuale) sono da segnalare Milano (+62%), Magenta (+127%), Novara (+43%), Trezzano sul Naviglio sul Naviglio (+98%). Tra i Comuni confinanti Parona (+88%), Mortara (+26%), Cilavegna (+27%), Abbiategrasso (+3,4%).

Gli spostamenti verso Pavia per lavoro diminuiscono dell' 81%. Altre diminuzioni significative si riscontrano negli spostamenti verso Cassolnovo e Gambolò.

Con riferimento al bacino dei Comuni entro i 10 km di distanza, considerato sopra, il numero di flussi in uscita per lavoro tra 2001 e 2011 ha un incremento, ma contenuto. Considerando i soli Comuni confinanti si ha un incremento dei flussi del 10% circa.

Per quanto riguarda gli spostamenti **per motivi di studio i flussi in uscita** più rilevanti si riscontrano verso Pavia (477), Milano (377) e Voghera (204). Rispetto al 2001 si ha un incremento verso Pavia, pari a +147%, e una diminuzione verso Milano pari a -37%. Verso Mortara si ha una diminuzione (-20%), mentre si registrano aumenti, anche se su valori assoluti significativamente più piccoli, verso Novara (+83%) e verso Abbiategrasso (+58%).

Tabella 2.12. Principali flussi in entrata a Vigevano da altri Comuni ⁽¹⁾

		studio		lavoro		totali		Spost. Lavoro /occupati
		2001	2011	2001	2011	2001	2011	2011
Confinanti	Gambolò	268	357	1124	1300	1392	1657	30,7
	Cassolnovo	232	305	790	937	1022	1242	30,1
	Mortara	117	100	518	552	635	652	9,0
	Cilavegna	107	139	344	440	451	579	18,7
	Gravellona	83	133	294	386	377	519	32,2
	Borgo San Siro	40	54	98	96	138	150	21,8
	Parona	22	43	107	104	129	147	12,8
Lomellina	Garlasco	108	145	273	270	381	415	6,9
	Tromello	44	82	199	223	243	305	13,8
	Pavia	6	4	121	119	127	123	0,4
	Robbio	6	2	48	58	54	60	2,3
	Dorno	23	11	49	48	72	59	2,4
	Ottobiano	17	19	38	34	55	53	7,4
	Mede	11	15	48	38	59	53	1,4
	Groppello Cairoli	6	9	47	43	53	52	2,1
	Castello d'Agogna	12	9	35	36	47	45	7,3
	Lomello	13	19	29	23	42	42	2,6
	Cernago	11	2	25	36	36	38	11,1
	Olevano di Lomellina	9	6	37	32	46	38	9,5
	Valle Lomellina	6	5	40	32	46	37	3,9
	San Giorgio di Lomellina	8	6	23	30	31	36	6,4
	Zeme	5	7	38	28	43	35	7,1
	Candia Lomellina	1	2	21	31	22	33	4,6
	Alagna	12	5	27	23	39	28	5,8
	Voghera	1		39	27	40	27	0,2
	Zerbolò	2	2	32	23	34	25	3,0
	Sannazzaro de' Burgondi	4	2	20	22	24	24	1,0
Sartirana Lomellina	7	2	20	22	27	24	4,7	
Sant'Angelo Lomellina	1	3	14	17	15	20	3,4	
Novara	Cerano	15	14	85	81	100	95	
	Novara	3	3	70	84	73	87	
	Trecale	1	4	48	49	49	53	
	Borgolavezzaro	9	2	17	32	26	34	
	Tornaco	1	8	4	18	5	26	
Milano	Abbiategrosso (confinante)	122	82	149	203	271	285	1,5
	Milano	7	8	125	136	132	144	
	Magenta	1	2	19	37	20	39	
	Ozzero	10	11	20	22	30	33	
	Robecco sul Naviglio	3	2	16	27	19	29	
	Corsico	0	3	12	22	22	25	
	Motta Visconti	1	1	13	23	14	24	
	Vermezzo	10	8	7	15	17	23	
	Corbetta	1	1	8	21	9	22	
	Gaggiano	17	10	8	10	25	20	

(1): Sono indicati solo i Comuni che al 2011 presentano un flusso di 20 o più viaggi

Fonte: elaborazioni su base dati ISTAT

Complessivamente, i **flussi totali in ingresso** (8387 secondo lo studio del Comune di Vigevano) sono di circa il 15% inferiori a quelli in uscita.

Gli spostamenti in ingresso si concentrano principalmente nelle zone contermini. Considerando i Comuni confinanti e limitrofi entro una distanza di circa 10 km si arriva al 75% circa del totale dei flussi in ingresso, con il 63% dato dai soli Comuni confinanti (20% da Gambolò, 15% da Cassolnovo, 8% da Mortara). Un'ulteriore percentuale del 14% circa proviene dagli altri Comuni della Lomellina e della Provincia di Pavia. I flussi in ingresso da Pavia (123) sono di molto inferiori rispetto a quelli in uscita verso Pavia (736). Analogamente, anche se in modo meno accentuato, accade per Abbiategrasso (285 in ingresso contro 614 in uscita).

Il contributo agli ingressi dato dai Comuni dalla sponda sinistra del Ticino riguarda la zona dell'Abbiatense (5% circa) e una percentuale del 7% dagli altri Comuni dell'area Milanese (in tale valore è compresa Milano che con un valore di 144 spostamenti rappresenta l'1,7%). Altro dato significativo riguarda i Comuni della Provincia di Novara con un totale complessivo del 4% di spostamenti.

L'ultima colonna riporta il rapporto tra i flussi per lavoro al 2011 e gli occupati per ciascun Comune, e fornisce quindi un'indicazione del grado di dipendenza da Vigevano. Per tre Comuni si arriva ad un valore superiore a 30. L'indicatore non è una percentuale in senso stretto, segnala il numero di spostamenti per lavoro dal Comune verso Vigevano per ogni 100 lavoratori occupati. Valori anche più elevati di spostamento verso Vigevano si riscontrano per gli spostamenti di studio.

Gli **spostamenti per lavoro tra il 2001 e il 2011** sono in crescita per i Comuni confinanti, eccetto per Borgo San Siro e Parona che sono stabili, mentre sono sostanzialmente costanti o in alcuni casi in leggero calo per le provenienze da Comuni più lontani. Tra le crescite più significative Abbiategrasso (+36%), Gravellona (+31%), Cassolnovo (+30%), Cilavegna (+29%), Gambolò (+18%),

Gli **spostamenti interni** calcolati dallo studio del Comune di Vigevano sono 20.629 (53% del totale), quelli in uscita 9.633 (25%) e quelli in ingresso 8.387 (22%), complessivamente 38.549 spostamenti pendolari quotidiani per studio e per lavoro.

2.3.3 Gli spostamenti tra SLL (sistemi locali del lavoro)

Vengono analizzati gli spostamenti tra SLL con riferimento sia al SLL denominato Vigevano che al SLL centrato su Milano.

SLL Vigevano

Come detto all'inizio del capitolo i Sistemi locali del lavoro nel 2011 sono stati ampliati rispetto al 2001 e il SLL Vigevano include ora, oltre ai Comuni della parte settentrionale della Lomellina, anche Abbiategrasso ed alcuni dei Comuni più prossimi alle sponde del Ticino.

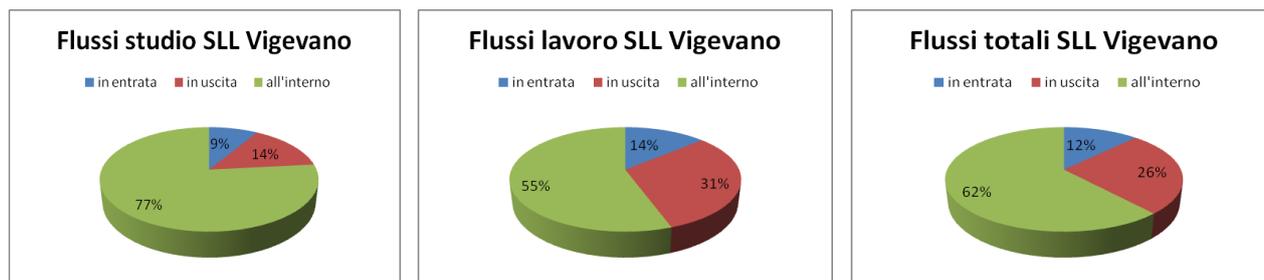
I flussi interni complessivamente prevalgono, arrivando alla percentuale del 62%, con il 55% per lavoro e 77% per studio. In generale i flussi in uscita sono il doppio di quelli in entrata.

Tabella 2.13. Quadro degli spostamenti per SLL Vigevano

	studio	lavoro	totali
	2011	2011	2011
in entrata	2331	9138	11469
in uscita	3933	20727	24660
interni	20573	37150	57723

Fonte: elaborazioni su base dati ISTAT

Figura 2.23. Flussi SLL Vigevano



Fonte: elaborazioni su base dati ISTAT

Di seguito sono riportate le tabelle con il dettaglio dei flussi in uscita e in ingresso per il SLL Vigevano, con riferimento ai SLL confinanti e ad altri significativi.

Tabella 2.14. Flussi in uscita da SLL Vigevano verso SLL confinanti e altri

		studio		lavoro		totali	
		2001	2011	2001	2011	2001	2011
SLL confinanti	Milano	922	1983	4522	15343	5444	17326
	Novara	344	434	1042	1416	1386	1850
	Pavia	1192	920	1039	785	2231	1705
	Sannazzaro	87	99	753	1304	840	1403
	Abbiategrasso	62	*	1293	*	1355	*
	Vercelli	273	308	316	389	589	697
	Casale Monferrato	65	81	187	208	252	289
Altri SLL	Busto Arsizio	6	9	64	364	70	373
	Voghera	22	9	124	107	146	116
	Valenza	25	4	111	80	136	84
	Alessandria	13	19	33	40	46	59
	Tortona	1	1	27	49	28	50
	Stradella	2	4	13	36	15	40

* Il SLL Abbiategrasso, che era presente nel censimento 2001, è stato nel 2011 assorbito tra SLL Vigevano, Milano, Busto Arsizio

Le grandi differenze tra 2001 e 2011 negli spostamenti con Milano non sono significative in quanto non comparabili. Tra i due censimenti, ISTAT ha cambiato in modo sostanziale la ripartizione in SLL e la zona di Abbiategrasso, che nel 2001 costituiva SLL a se stante assieme alla zona del Magentino, nel 2011 è stata inserita all'interno del SLL Vigevano. Rilevanti cambiamenti di configurazione hanno interessato anche il SLL Milano. Inoltre cambiamenti nei confini del SLL Vigevano si riscontrano anche verso sud e verso ovest. In ogni caso è evidente che le relazioni con Milano sono nettamente predominanti sia in entrata che in uscita, sia nel 2001 che nel 2011. In seconda posizione si collocano, in ingresso, i flussi dalla Lomellina meridionale (SLL Sannazzaro), e, in uscita, i flussi verso SLL Novara.

Tabella 2.15. Flussi in entrata verso SSL Vigevano da SSL confinanti e altri

		studio		lavoro		totali	
		2001	2011	2001	2011	2001	2011
SLL confinanti	Milano	61	1370	425	4144	486	5514
	Sannazzaro	368	762	1116	2028	1484	2790
	Novara	90	121	822	998	912	1119
	Pavia	55	17	737	571	792	588
	Vercelli	22	23	216	358	238	381
	Casale Monferrato	21	4	182	97	203	101
	Abbiategrasso	210	*	371	*	581	*
Altri SLL	Busto Arsizio	0	1	54	339	54	340
	Voghera	6	1	134	106	140	107
	Valenza	4	15	39	58	43	73
	Tortona	1	3	40	34	41	37
	Alessandria	0	1	26	33	26	34
	Stradella	1	2	32	28	33	30

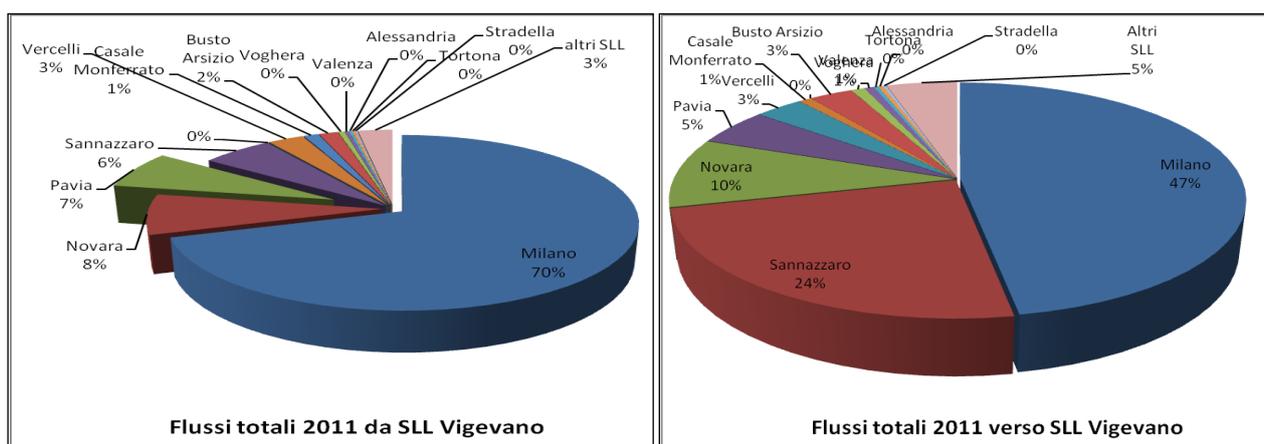
* Il SLL Abbiategrasso, che era presente nel censimento 2001, è stato nel 2011 assorbito tra SLL Vigevano, Milano, Busto Arsizio

Fonte: elaborazioni su base dati ISTAT

I due diagrammi a torta mettono in evidenza per il 2011 la ripartizione percentuale con Milano al 70% per i flussi in uscita, quindi Novara all' 8%, Pavia al 7% e Sannazzaro al 6%.

Per i flussi in ingresso la situazione è in parte più equilibrata con Milano al 47%, Sannazzaro al 24%, Novara al 10%, Pavia al 5%.

Figura 2.24. Flussi in uscita e ingresso per SSL Vigevano



Fonte: elaborazioni su base dati ISTAT

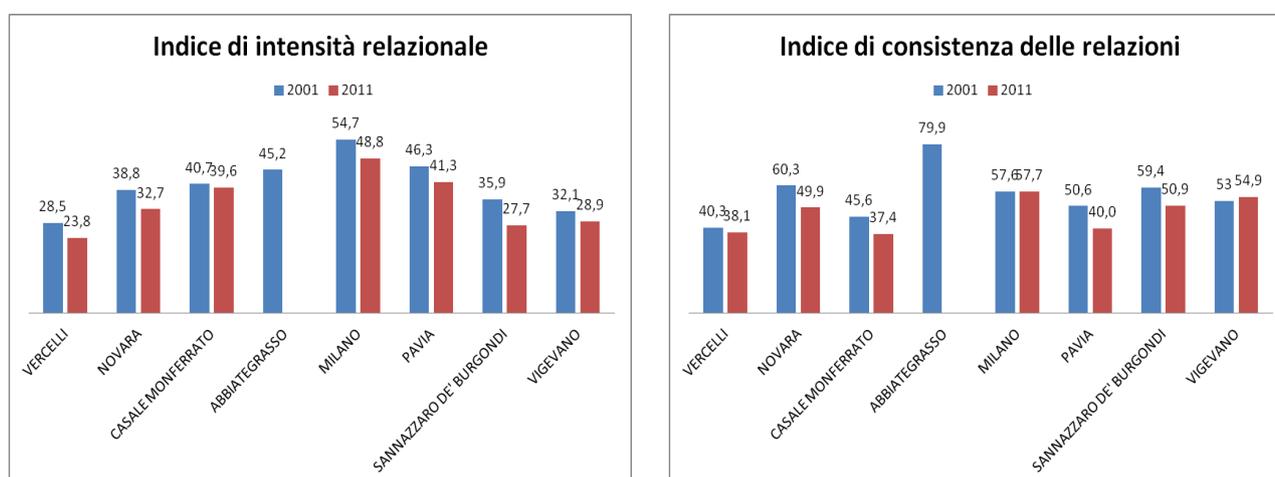
ISTAT definisce il grado di autosufficienza e di attrattività di ogni SLL sulla base del calcolo di alcuni indici:

- L'indice di intensità relazionale misura la percentuale dei flussi che connettono Comuni diversi sul totale dei flussi interni al SLL. La media dell'Italia Nord-ovest è 40,1.

- L'indice di consistenza delle relazioni misura il rapporto tra numero di connessioni esistenti interne al SLL e massimo numero di connessioni possibili, escluse quelle interne al singolo Comune. La media dell'Italia del Nord-ovest è 64,5.
- L'indice minimo di auto contenimento assume il valore minimo tra i due indici: rapporto spostamenti interni rispetto ai posti lavoro (domanda) e rapporto spostamenti interni rispetto a occupati residenti (offerta).
- L'indice di associazione di Martini è un parametro più complesso che misura l'intensità media delle connessioni. Il valore medio nel Nord ovest è 0,868.

Tali indici sono stati utilizzati da ISTAT per verificare la qualità delle partizioni in SLL che sono state scelte. Ma possono anche essere utilizzati per valutare la robustezza e la consistenza dei singoli sistemi locali del lavoro.

Figura 2.25. indici intensità relazionale e consistenza delle relazioni per SLL Vigevano

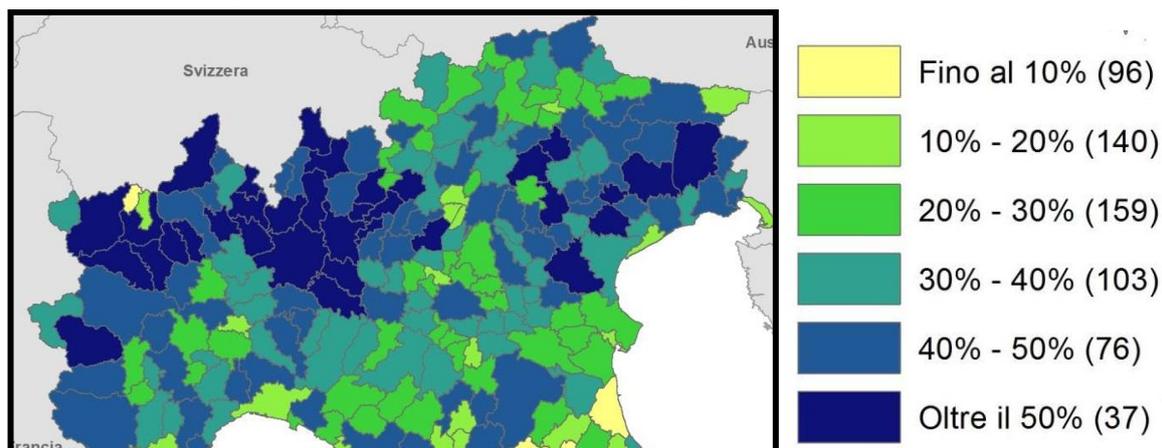


Fonte: elaborazione su base dati ISTAT

L'indice di intensità relazionale decresce dal 2001 al 2011 ed è oltre 10 punti al di sotto della media: tra i più bassi in comparazione con i SLL confinanti. Questo indice può variare tra 0 e 100 che rappresentano le due situazioni teoriche, la prima di occupati che lavorano tutti all'interno del Comune di residenza, la seconda di occupati che lavorano tutti in Comuni diversi da quello di residenza. Un valore basso indica quindi una scarsa mobilità per lavoro tra i Comuni appartenenti all'SLL e quindi un prevalere degli spostamenti interni ai Comuni. I valori più elevati si riscontrano per SLL Milano, seguito da Pavia (e Abbiategrasso nel 2001). Da notare che nel 2011 l'indice si è ulteriormente abbassato nonostante l'accorpamento di parte dell'Abbiatense. I valori dell'indice sono comunque diminuiti per tutti i SLL confinanti, probabilmente si tratta di una conseguenza del periodo di crisi economica.

La figura 2.26 mostra la distribuzione dell'indice nei SLL in Italia. Vigevano è in posizione intermedia, così come SLL Novara e Sannazzaro, mentre il valore è elevato nella zona milanese, dove evidentemente prevalgono le persone che si spostano per lavoro in un altro Comune del SLL rispetto a quelle che lavorano nel Comune di residenza. Il valore dell'indice è abbastanza elevato anche nel SLL Pavia, ma anche negli SLL dell'Oltrepò, evidentemente influenzati dagli spostamenti per lavoro dai Comuni di montagna e di collina verso valle. I valori sono invece bassi nel Vercellese e nell'Alessandrino.

Figura 2.26. indici intensità relazionale per SLL Vigevano (2011)



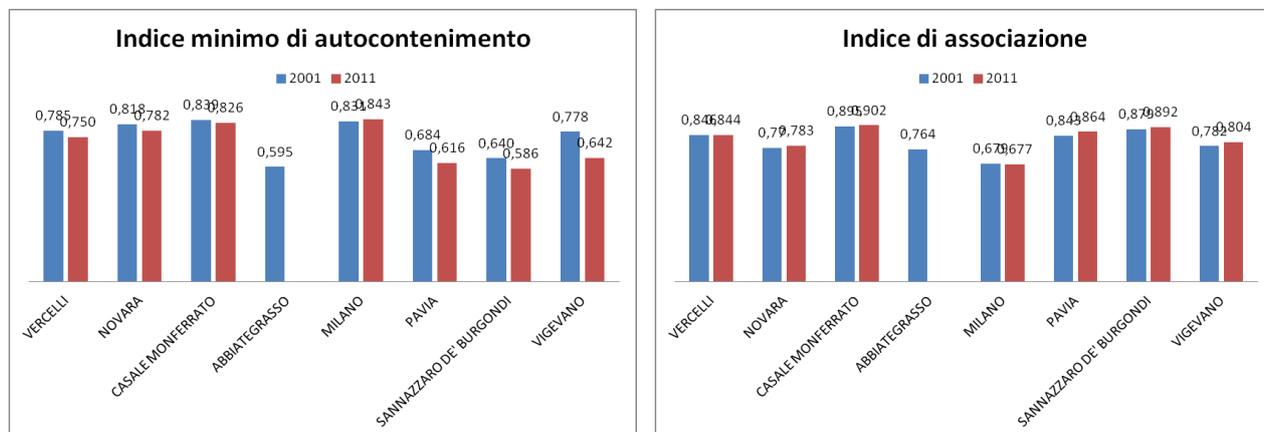
Fonte: relazione ISTAT sui Sistemi Locali del Lavoro, 2014

L'indice di consistenza delle relazioni aumenta tra il 2001 e il 2011 a Vigevano, contrariamente a quanto accade negli altri SLL. Anche questo indice può variare tra 0 e 100 che rappresentano le due situazioni teoriche in cui, per la prima, i Comuni hanno solo spostamenti interni e quindi non hanno tra loro collegamenti, per la seconda, ogni Comune si collega con tutti gli altri Comuni. Mentre l'indice precedente può essere elevato anche in presenza di spostamenti concentrati su poche coppie di Comuni, per il secondo il valore elevato corrisponde a spostamenti diffusi che coprono un alto numero di Comuni.

Questo indice è in tutti i SLL confinanti con Vigevano considerevolmente più basso della media dell'Italia Nord Ovest, ad eccezione di Abbiategrasso nel 2001. Abbiategrasso aveva un valore molto elevato, pari a 79, e confluendo in SLL Vigevano ha sicuramente contribuito ad alzare il valore di Vigevano e questo potrebbe spiegare l'anomalia di essere l'unico SLL in crescita.

In sintesi, il fatto che il primo indice sia basso e in decrescita ed il secondo più elevato ed in crescita evidenzia che il SLL Vigevano si caratterizza per una mobilità inter-comunale molto diffusa sul territorio, con i Comuni collegati a rete, anche se meno vivace in termini di numeri assoluti di spostamenti inter-comunali rispetto agli spostamenti interni al Comune. Ovviamente, per quanto ci dicono le statistiche del 2001, questa considerazione vale per la Lomellina, mentre di segno diverso, quasi opposto, appare la situazione nell'Abbiatense, dove prevalgono invece gli spostamenti concentrati su pochi collegamenti.

Figura 2.27. indici minimo di auto contenimento e di associazione per SLL Vigevano



Fonte: elaborazione su base dati ISTAT

L'indice di auto-contenimento per SLL Vigevano ha avuto un rilevante decremento tra il 2001 e il 2011, maggiore che negli altri SLL, probabilmente dovuto all'ingresso di una parte dell'Abbiatense, che nel 2001 come SLL a se stante deteneva un valore molto basso.

Le mappe pubblicate da ISTAT, delle quali sono riportati di seguito alcuni stralci, mostrano un valore medio alto dal lato della domanda ed un valore molto basso dal lato dell'offerta.

Il primo dato, pari a 0,803 nel 2011, indica che l'80% circa delle persone che lavorano nel SLL Vigevano sono anche residenti nello stesso SLL.

Il secondo dato, pari a 0,642 nel 2011, indica che il 64% delle persone residenti nel SLL Vigevano ha anche lavoro all'interno dello stesso SLL.

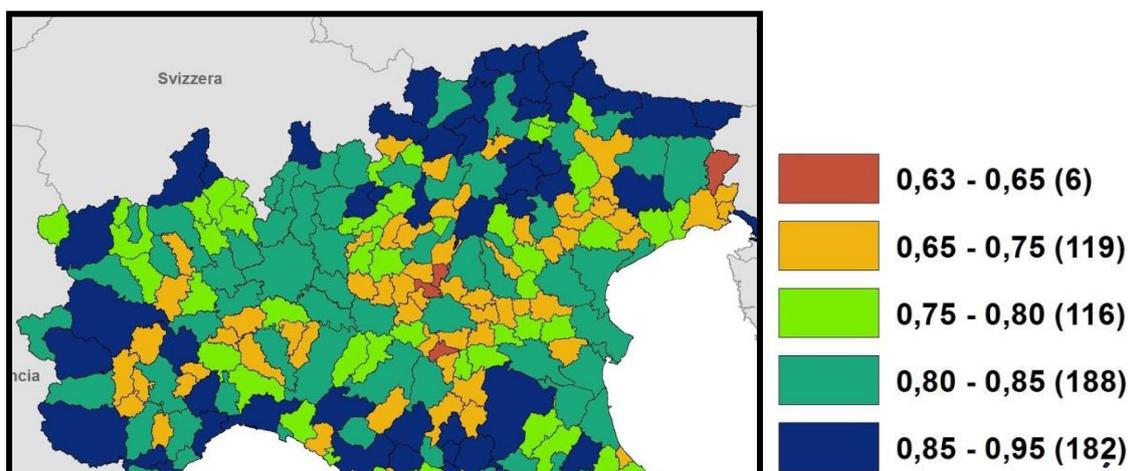
In generale tutti i SLL considerati, fatta eccezione per Milano, presentano un indice inferiore per l'offerta, mentre per Milano è inferiore l'indice della domanda. Questa è una naturale conseguenza dell'essere Milano forte polo attrattore per il lavoro. I valori di auto contenimento della domanda sono di conseguenza bassi per i SLL confinanti con Milano, dai quali le persone vanno a Milano per lavorare.

A Vigevano, come visto sopra nelle tabelle che riportano i flussi, il pendolarismo verso il Milanese è aumentato tra 2001 e 2011; a questo si aggiunge nel 2011 l'inclusione nel SLL Vigevano di Abbiategrasso, che ha un fenomeno di pendolarismo verso Milano per lavoro ancora più forte di Vigevano.

La mappa dell'indice di auto-contenimento dal lato dell'offerta mostra valori molto bassi, quindi elevato pendolarismo verso Milano, per tutti gli SLL dal lato sud. Presentano invece valori medi quelli a nord e medio-alto la zona del Vimercatese e corridoio della A4: aree che gravitano su Milano, ma hanno anche un'offerta locale di lavoro significativa.

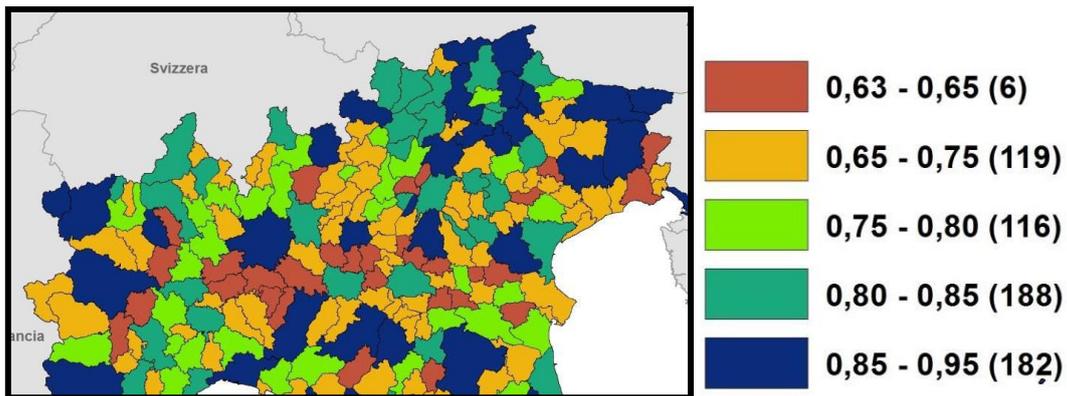
Ad eccezione di Milano, tutti gli altri SLL presi in considerazione presentano valori decrescenti tra 2001 e 2011 per entrambe gli indici, sia quello relativo alla domanda che all'offerta. Come visto sopra anche gli indici di intensità e consistenza delle relazioni sono in generale in discesa nel decennio. Le diminuzioni possono tuttavia essere dovute al differente algoritmo utilizzato per la partizione dei SLL che ha portato a cancellare quelli dimensionalmente più piccoli, ampliando di conseguenza gli altri.

Figura 2.28. indici minimo di auto-contenimento della domanda di posti lavoro (2011) per SLL Vigevano



Fonte: relazione ISTAT sui Sistemi Locali del Lavoro, 2014

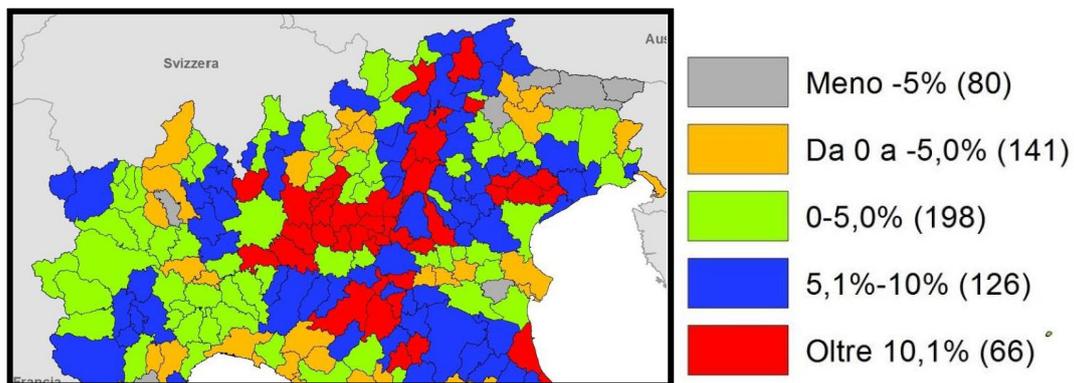
Figura 2.29. indici minimo di auto-contenimento dell'offerta di posti lavoro (2011) per SLL Vigevano



Fonte: relazione ISTAT sui Sistemi Locali del Lavoro, 2014

L'immagine successiva mostra che in tutti i SLL confinanti con Milano la popolazione residente aumenta, mentre è stabile o in diminuzione nei SLL della Lomellina e dell'Oltrepò e in quelli Piemontesi del Vercellese e dell'Alessandrino.

Figura 2.30. Variazione percentuale della popolazione residente 2001-2011



Fonte: relazione ISTAT sui Sistemi Locali del Lavoro, 2014

SLL Milano

Nella tabella che segue sono riportati in sintesi gli spostamenti 2011 per il SLL Milano. Come facilmente intuibile a Milano i flussi in entrata sono molto più grandi di quelli in uscita, di quasi tre volte. Complessivamente i flussi con l'esterno (in entrata e uscita) sono circa un quarto di quelli interni. Nel SLL Vigevano erano un po' più della metà dei flussi interni.

Tabella 2.16. Flussi complessivi SLL Milano

	studio	lavoro	totali
	2011	2011	2011
In entrata	55240	247924	303164
In uscita	18732	85553	104285
Interni	88757	1328138	1416895

Fonte: elaborazioni su base dati ISTAT

Figura 2.31. Flussi complessivi SLL Milano 2011



Fonte: elaborazioni su base dati ISTAT

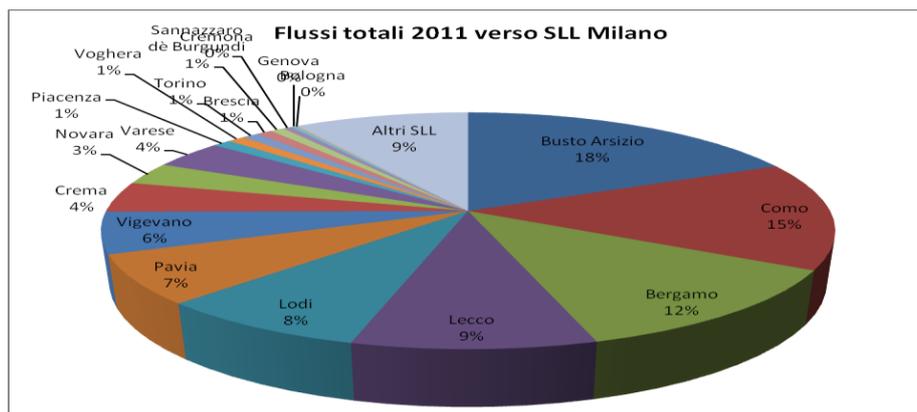
In termini numerici i flussi più importanti provengono dai SLL a nord, in particolare dalla direttrice delle due autostrade per Busto Arsizio, Como e Varese, seguita da Bergamo e Lecco. Pavia e Vigevano pesano rispettivamente per il 7% e il 6%. I valori tra 2001 e 2011 non sono comparabili per la profonda modifica che ha subito l'articolazione dei SLL, come ad esempio i 3 SLL di Abbiategrasso, Seregno e Treviglio che nel 2011 sono stati assorbiti negli SLL confinanti.

Tabella 2.17. Flussi in entrata verso SLL Milano da SLL confinanti e altri

		studio		lavoro		totali	
		2001	2011	2001	2011	2001	2011
SLL confinanti	Busto Arsizio	6161	9671	23622	45452	29783	55123
	Como	5007	10797	10051	33846	15058	44643
	Bergamo	4548	6857	12111	30326	16659	37183
	Lecco	4307	6588	11436	21310	15743	27898
	Lodi	2371	2667	16412	21793	18783	24460
	Pavia	1321	1319	13641	19150	14962	20469
	Vigevano	922	1983	4522	15343	5444	17326
	Crema	1423	1841	7126	10719	8549	12560
	Novara	1694	1662	4749	7511	6443	9173
	Seregno	12355		42987		55342	
	Abbiategrasso	4564		20940		25504	
	Treviglio	2398		11229		13627	
Altri SLL	Varese	3313	3593	6739	7918	10052	11511
	Piacenza	722	781	1979	2157	2701	2938
	Voghera	358		2665	2711	3023	2711
	Torino	128	117	1407	2543	1535	2660
	Brescia	896	796	1234	1633	2130	2429
	Sannazzaro dè Burgundi	91	172	681	2043	772	2215
	Cremona	369	349	880	1029	1249	1378
	Genova	130	87	803	802	933	889
Bologna	18	22	97	235	115	257	

Fonte: elaborazioni su base dati ISTAT

Figura 2.32. Flussi complessivi in entrata SLL Milano 2011



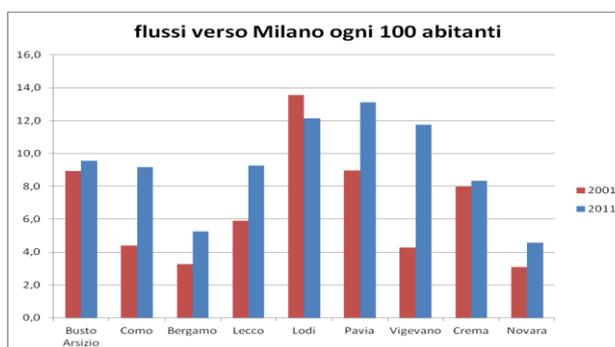
Fonte: elaborazioni su base dati ISTAT

Nella figura 2.33 i flussi verso Milano sono stati discretizzati sulla base del numero di residenti per ciascun SLL.

E' interessante notare che se in termini assoluti i flussi più consistenti provengono nel 2011 dai SLL a nord di Milano, discretizzando i flussi per gli abitanti i valori più elevati si riscontrano nelle provenienze da sud. Questo porta a pensare ad una maggiore dipendenza delle aree a sud, che è anche coerente con le considerazioni svolte nelle pagine precedenti sui valori dell'indice di autocontenimento dell'offerta.

La rilevante differenza tra 2001 e 2011 che si evidenzia per SLL Vigevano (valore più che triplicato) potrebbe essere dovuta, ameno in parte, all'inclusione nel 2011 di Abbiategrasso in questo SLL. In ogni caso anche gli altri SLL presi in considerazione presentano in generale incrementi nel decennio anche del 50-100%.

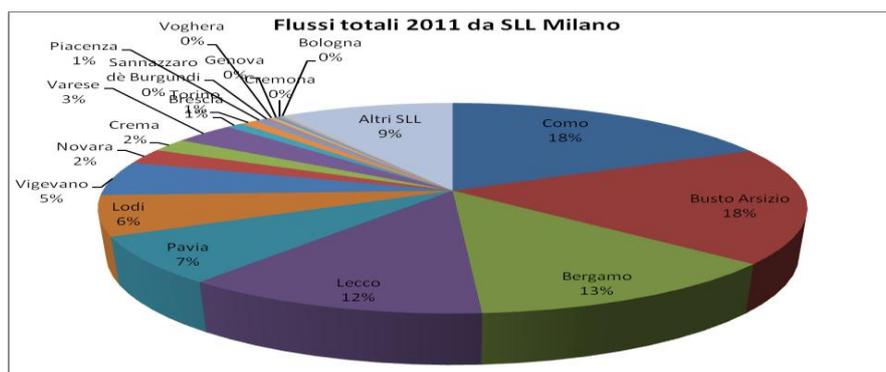
Figura 2.33. Flussi complessivi in entrata SLL Milano dalle Province



Fonte: elaborazioni su base dati ISTAT

Come detto precedentemente, i flussi in uscita sono in valore assoluto tra un quarto e un terzo del totale dei flussi in entrata. Anche in questo caso prevalgono le direttrici verso Como e Busto Arsizio, seguite da quelle verso Bergamo e Lecco. Per Pavia e Vigevano le percentuali sono le stesse, 7% e 6%, già viste per i flussi in ingresso. In generale, quindi, le direttrici si ripartiscono con percentuali similari tra ingressi e uscite, ma i valori assoluti sono molto diversi.

Figura 2.34. Flussi complessivi in uscita SLL Milano 2011



Fonte: elaborazioni su base dati ISTAT

Tabella 2.18. Flussi in uscita da SSL Milano verso SLL confinanti e altri

		studio		lavoro		totali	
		2001	2011	2001	2011	2001	2011
SLL confinanti	Como	609	1775	4417	17195	5026	18970
	Busto Arsizio	2055	2316	7015	16346	9070	18662
	Bergamo	850	2248	4881	11093	5731	13341
	Lecco	1257	2200	4419	10260	5676	12460
	Pavia	3599	3948	2373	3655	5972	7603
	Lodi	1248	1972	2989	4487	4237	6459
	Vigevano	61	1370	425	4144	486	5514
	Novara	103	537	915	1913	1018	2450
	Crema	348	628	712	1496	1060	2124
	Seregno	4649		21155		25804	
	Abbiategrasso	1463		6656		8119	
	Treviglio	963		2516		3479	
Altri SLL	Varese	700	589	2504	2803	3204	3392
	Brescia	134	59	762	867	896	926
	Torino	76	69	471	840	547	909
	Piacenza	44	84	325	465	369	549
	Sannazzaro de' Burgundi	3	2	99	328	102	330
	Voghera	32	20	180	270	212	290
	Genova	24	14	134	269	158	283
	Cremona	24	20	126	193	150	213
	Bologna	11	16	63	128	74	144

Fonte: elaborazioni su base dati ISTAT

2.3.4 Gli spostamenti tra Province

La banca dati ISTAT fornisce i valori dei flussi anche con riferimento alle Province per cui sono stati analizzati i dati relativi a Milano e Pavia. In generale, i confini delle Province sono più stabili e si possono svolgere quindi confronti nel tempo tra i rilevamenti dei censimenti 1991, 2001, 2011.

Tuttavia, nel caso della Provincia di Milano le variazioni 1991-2011 sono solo indicative, in quanto i confini della Provincia di Milano sono cambiati nel tempo: nel 1991 includeva anche Lodi e Monza, che invece non figurano nei censimenti successivi, in particolare Lodi da quello del 2001 e Monza da quello del 2011.

Provincia di Milano (oggi Città metropolitana)

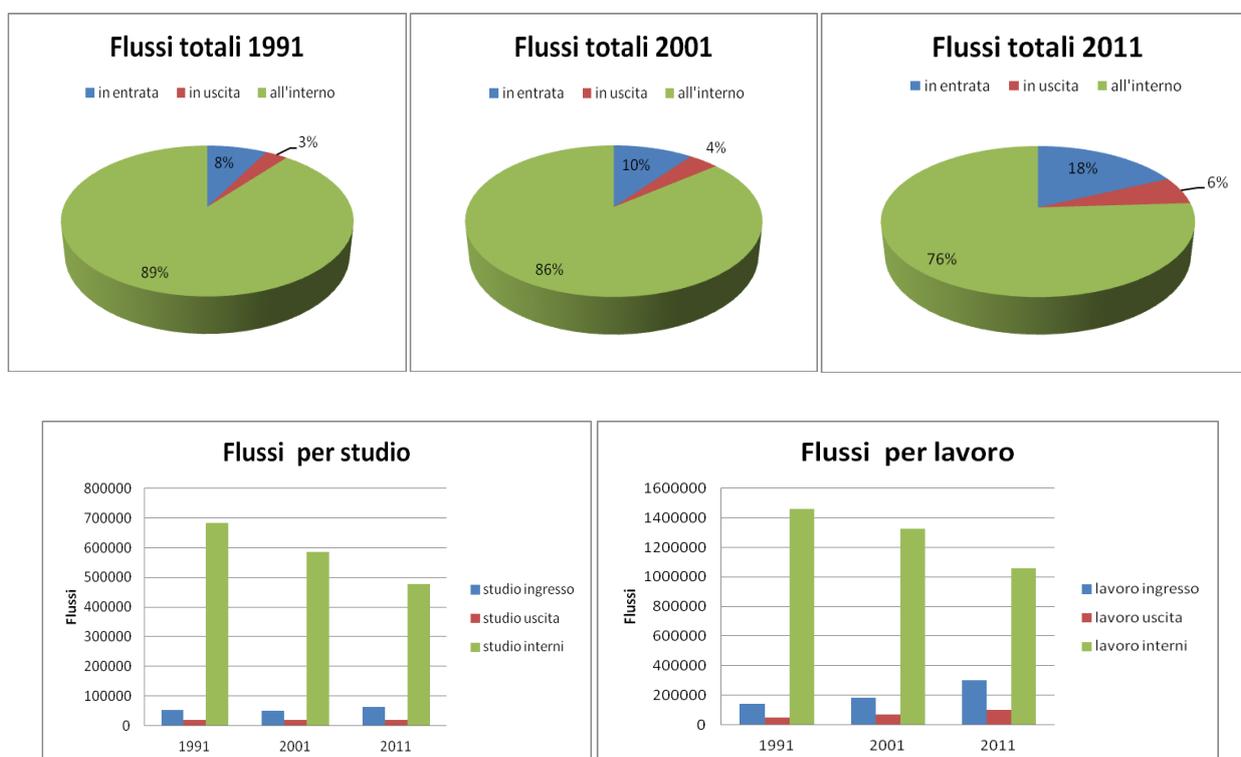
I valori in gioco dei flussi riflettono, soprattutto negli spostamenti interni, il progressivo contenimento delle dimensioni territoriali della Provincia. Aumentano invece i flussi in ingresso, soprattutto tra 2001 e 2011: si tratta probabilmente di flussi tra Milano e Brianza che nel 2001 erano interni. L'incremento dei flussi in uscita è infatti rilevabile soprattutto per il lavoro, mentre più contenuto è l'incremento per i flussi di studio.

Tabella 2.19. Flussi complessivi Provincia di Milano

	studio	lavoro	totali	studio	lavoro	totali	studio	lavoro	totali	var% 1991-2011	
	1991	1991	1991	2001	2001	2001	2011	2011	2011	studio	lavoro
in entrata	51845	139342	191187	50045	181092	231137	64232	301233	365465	+24	+116
in uscita	19126	51231	70357	18623	68244	86867	18145	102249	120394	-5	+100
all'interno	682178	1459418	2141596	584529	1327991	1912520	478551	1056956	1535507	-30	-28

Fonte: elaborazioni su base dati ISTAT

Figura 2.35. Flussi complessivi Provincia di Milano



Fonte: elaborazioni su base dati ISTAT

Provincia di Pavia

I confini della Provincia di Pavia non si sono modificati dal 1991 ad oggi ed in questo caso il confronto nel tempo è più attendibile. Nei 20 anni sono incrementati in modo considerevole i flussi per lavoro, sia in entrata che in uscita, mentre i flussi per studio sono diminuiti in entrata e aumentati in uscita. I flussi interni sono aumentati di poco.

I flussi totali si incrementano, in ingresso del 71% e in uscita del 38%, a fronte di un sostanziale invarianza dei flussi all'interno. Aumenta di circa il 30% il divario tra flussi in uscita e in ingresso.

In termini percentuali i flussi interni diminuiscono leggermente, dall'80% al 73%, aumentano quelli in uscita e rimangono stabili quelli in ingresso.

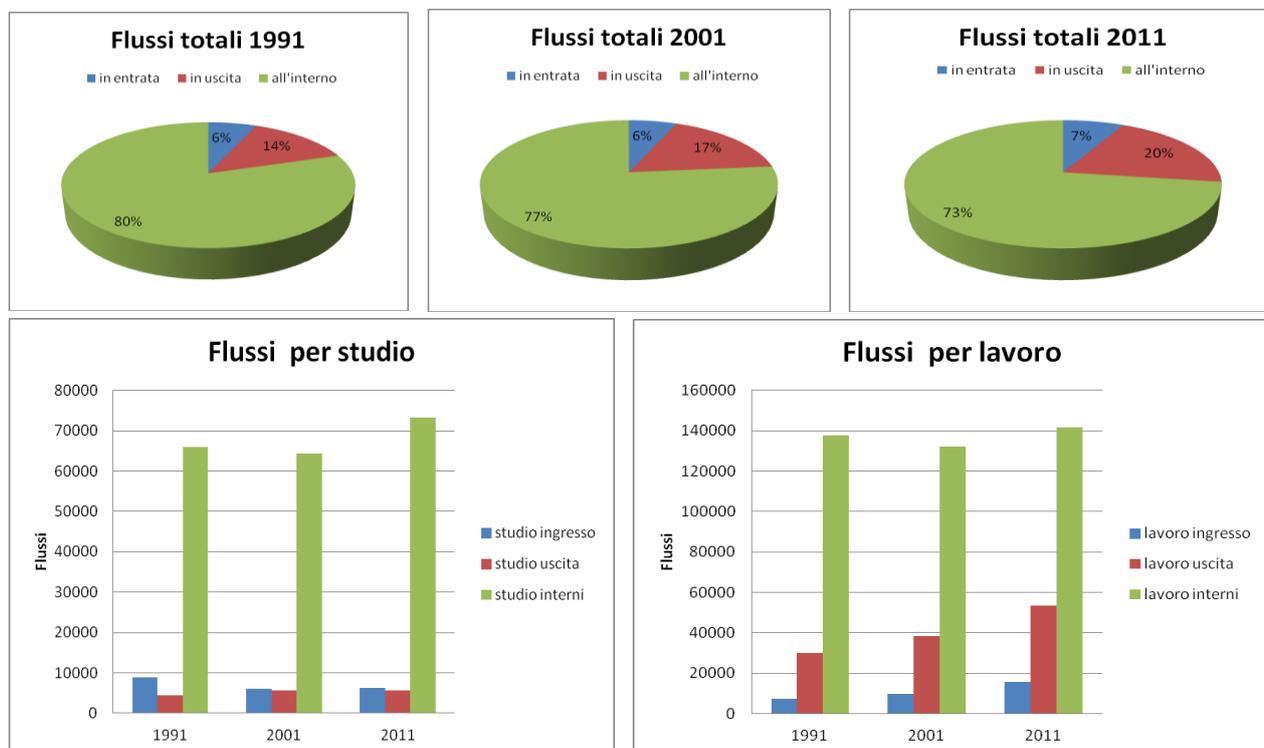
In valore assoluto i flussi interni diminuiscono tra 1991 e 2001 e aumentano nuovamente tra 2001 e 2011. I flussi per lavoro sono sempre in aumento, in particolare quelli in uscita. I flussi per studio vedono crescere quelli in uscita e diminuire quelli in entrata, entrambi soprattutto nel decennio 1991-2001, mentre successivamente i valori si stabilizzano.

Tabella 2.20. Flussi complessivi Provincia di Pavia

	studio	lavoro	totali	studio	lavoro	totali	studio	lavoro	totali	var% 1991-2011	
	1991	1991	1991	2001	2001	2001	2011	2011	2011	studio	lavoro
in entrata	8848	7356	16204	6098	9918	16016	6313	15774	22087	-29	+114
in uscita	4494	30088	34582	5657	38472	44129	5582	53475	59057	+24	+78
all'interno	66042	137444	203486	64321	131957	196278	73325	141584	214909	+11	+3

Fonte: elaborazioni su base dati ISTAT

Figura 2.36. Flussi complessivi Provincia di Pavia



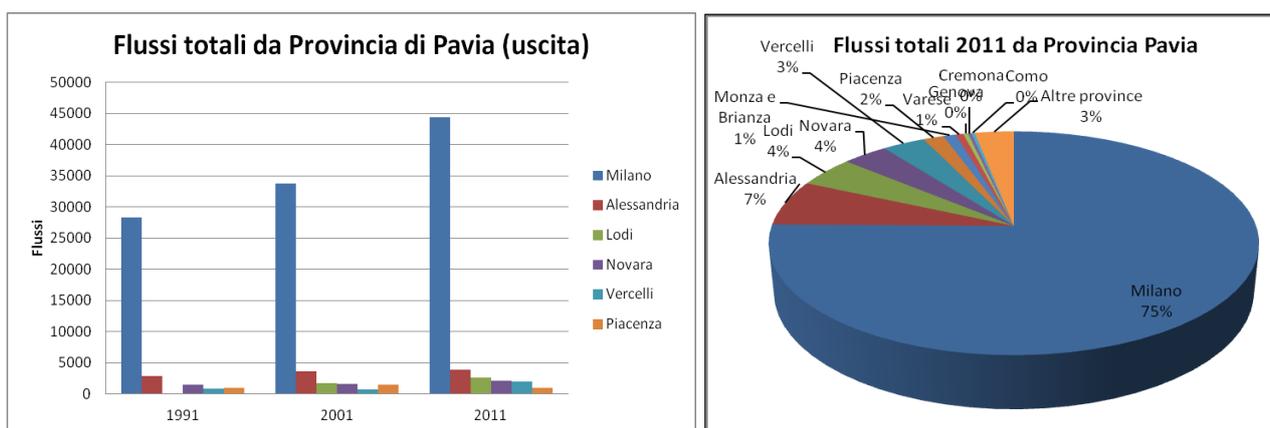
Fonte: elaborazioni su base dati ISTAT

Tra i flussi in uscita il dato più rilevante è ovviamente l'incremento del 61% dei flussi per lavoro verso Milano, che pesa anche per il 75% sul totale dei flussi in uscita.

Su numeri di un ordine di grandezza inferiore si rilevano consistenti aumenti anche dei flussi in uscita per lavoro verso Alessandria e Novara. Molto rilevanti, almeno in termini percentuali e rispetto agli anni Novanta, sono gli aumenti dei flussi verso Province non confinanti, anche di altre regioni, come Como, Varese, Vercelli e Genova.

L'unica direttrice che registra un decremento, anche se lieve, in uscita, per lavoro, è quella verso Piacenza. Per contro, sulla stessa direttrice, si ha un incremento del 43% dei flussi in uscita per motivi di studio.

Figura 2.37. Flussi in uscita da Pavia verso altre Province



Fonte: elaborazioni su base dati ISTAT

Tabella 2.21. Flussi in uscita da Pavia verso altre Province

	studio	lavoro	totali	studio	lavoro	totali	studio	lavoro	totali	var% 1991-2011	
	1991	1991	1991	2001	2001	2001	2011	2011	2011	studio	lavoro
Milano	2763	25599	28362	3529	30188	33717	3128	41296	44424	13	61
Alessandria	588	2270	2858	593	2971	3564	526	3368	3894	-11	48
Lodi				323	1386	1709	347	2271	2618		
Novara	440	1023	1463	368	1195	1563	438	1620	2058	0	58
Vercelli	350	415	765	300	416	716	354	1578	1932	1	280
Piacenza	253	658	911	394	1119	1513	363	569	932	43	-14
Monza e Brianza							8	552	560		
Varese	2	13	15	16	213	229	4	350	354	100	2592
Genova	47	49	96	36	118	154	49	161	210	4	229
Cremona	2	4	6	8	117	125	4	156	160	100	3800
Como		11	11	5	143	148	6	143	149		1200

Fonte: elaborazioni su base dati ISTAT

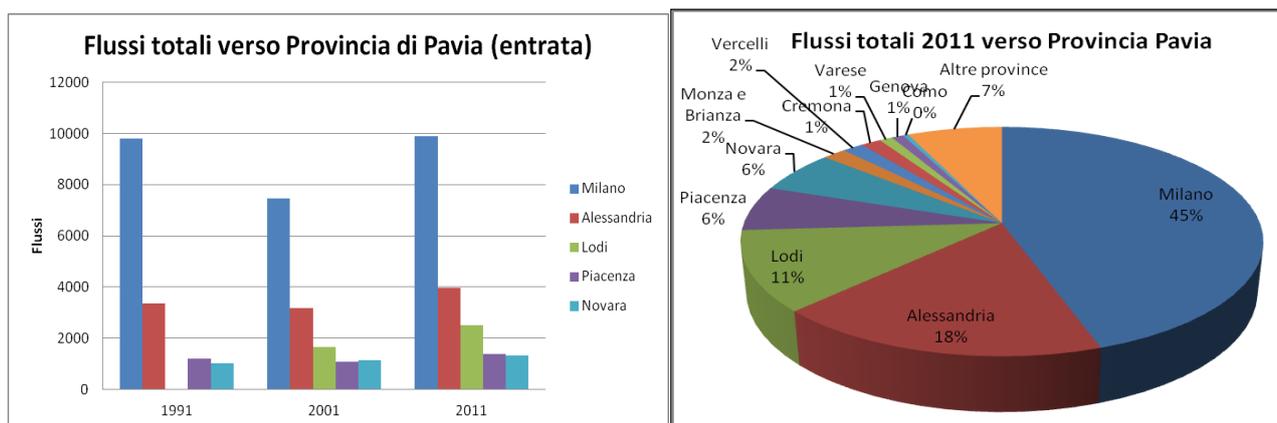
Anche per i flussi in ingresso il dato più rilevante è quello da Milano, sia per consistenza relativa (45% del totale) che per l'incremento degli spostamenti per lavoro (+ 85%), mentre diminuiscono di - 50% gli spostamenti per studio. Sul totale si registra un calo consistente tra 1991 e 2001 e quindi una ripresa nel decennio successivo, con ritorno ai valori del 1991.

In valori assoluti, dopo Milano, i maggiori flussi in ingresso arrivano da Alessandria e da Lodi.

I flussi per lavoro aumentano di valori consistenti, tra il 30 e 60%, nelle provenienze dalle Province più prossime del Piemonte; si registrano anche in questo caso incrementi significativi rispetto agli anni novanta per alcune Province più distanti, come Como, Genova e Varese.

I flussi in ingresso per motivi di studio sono invece in diminuzione da quasi tutte le Province, se paragoniamo il 1991 con il 2011. Guardando più nello specifico si nota che le diminuzioni interessano soprattutto il decennio tra 1991 e 2001, mentre si assiste ad una ripresa nel decennio successivo, anche se il recupero è ancora incompleto rispetto ai valori del 1991.

Figura 2.38. Flussi in uscita da Pavia verso altre Province



Fonte: elaborazioni su base dati ISTAT

Tabella 2.22. Flussi in ingresso da Pavia verso altre Province

	studio	lavoro	totali	studio	lavoro	totali	studio	lavoro	totali	var% 1991-2011	
	1991	1991	1991	2001	2001	2001	2011	2011	2011	studio	lavoro
Milano	6109	3686	9795	3367	4101	7468	3056	6823	9879	-50	85
Alessandria	1527	1842	3369	1050	2138	3188	1172	2748	3920	-23	51
Lodi				835	812	1647	1025	1489	2514		
Piacenza	359	831	1190	231	861	1092	295	1099	1394	-18	32
Novara	300	722	1022	175	969	1144	173	1140	1313	-42	58
Monza e Brianza							53	324	377		
Vercelli	208	191	399	51	308	359	32	303	335	-85	59
Cremona	83	7	90	60	116	176	92	231	323	11	3200
Varese	66	6	72	47	96	143	29	180	209	-56	2471
Genova	33	44	77	44	108	152	39	152	191	18	245
Como	78	5	83	14	39	53	14	71	85	-82	1320

Fonte: elaborazioni su base dati ISTAT

2.3.5 Considerazioni di sintesi sulle analisi svolte

I dati sui flussi elaborati da ISTAT sulla base del censimento 2011, e dei precedenti censimenti 1991 e 2001, evidenziano che il territorio è sede di articolate e complesse dinamiche, che rischiano di non essere comprese, tralasciando aspetti significativi, se si punta ad una lettura sintetica ed eccessivamente semplificativa e riduttiva.

Vigevano si trova ad appartenere in contemporanea a più sistemi territoriali: è la porta est della Lomellina, in stretto contatto con l'ovest Milanese, ma è allo stesso tempo a tutti gli effetti parte della vallata fluviale del Ticino. Lo rileva lo stesso PTR, come visto al paragrafo 2.1.1, che traccia in questa zona la presenza di tre sistemi territoriali, quello metropolitano, i grandi fiumi e la pianura irrigua.

La Lomellina stessa, collocata a cavallo tra le Province di Pavia e di Novara, è una terra di mezzo, intermedia tra Lombardia e Piemonte, che nella storia ha avuto alternativamente contatti più intensi con Milano o con il Piemonte.

La posizione intermedia, di mezzo, può anche essere intesa come centrale rispetto alle diverse direttrici verso nord-sud ed est-ovest che strutturano i collegamenti del Nord-ovest Italiano. Il confine tra essere centrali o marginali può essere sottile ed è importante comprendere bene la complessità delle dinamiche in atto sul territorio, evitando facili semplificazioni, per individuare le azioni giuste e prioritarie da mettere in atto per fare emergere i vantaggi della centralità.

In termini complessivi gli spostamenti pendolari (sia lavoro che studio) sono pari a 38.549, dei quali 20.629 interni al Comune (53%), 9.633 in uscita (25%) e 8.387 (22%) in ingresso.

La fotografia fatta nel 2011 evidenzia che il flusso più importante di **pendolari in uscita** è diretto verso Milano, quasi il 30% del totale, mentre un'altra percentuale rilevante, circa il 25%, si dirige verso altri Comuni della Città metropolitana, soprattutto della zona ovest di Milano, dell'area di Abbiategrasso e di quelli collocati lungo la Strada Vigevanese o la Tangenziale Ovest Milanese.

Emergono anche spostamenti significativi da Vigevano verso le due città più vicine di Abbiategrasso e di Mortara, complessivamente circa il 13% degli spostamenti. Se a questi si aggiungono anche i Comuni confinanti direttamente con i tre Comuni (Vigevano, Abbiategrasso, Mortara) si ha una percentuale complessiva di circa il 30%. I dati evidenziano una certa tendenza alla concentrazione delle relazioni lungo la direttrice della ex-SS 494, con i tre Comuni come riferimento.

Gli spostamenti verso Pavia, anche se meno consistenti, sono comunque significativi (circa l'8%); sono in maggioranza di studio e sono più che raddoppiati rispetto al 2001, mentre sono quasi dimezzati tra 2001 e 2011 quelli per lavoro.

Tra le altre direttrici significative da segnalare gli spostamenti verso i Comuni della Provincia di Novara, circa il 4%.

Gli spostamenti verso i Comuni della Lomellina sono complessivamente pari al 27% circa (questo dato non include i Comuni della Lomellina in Provincia di Novara), mentre poco significativi sono quelli verso il resto della Provincia (eccetto Pavia di cui si è detto sopra).

I flussi **pendolari in arrivo** a Vigevano sono inferiori a quelli in uscita, di circa il 15%. Di questi, una percentuale di poco inferiore ai due terzi proviene dai Comuni confinanti, con valori più che doppi rispetto ai flussi in uscita da Vigevano. Sono stati considerati tra i confinanti anche Abbiategrasso e Ozero, della sponda est del Ticino, che tuttavia contribuiscono per una percentuale contenuta. Da rilevare infatti che i flussi in ingresso verso Vigevano dall'Abbiatense sono di molto inferiori (meno della metà) dei flussi in uscita da Vigevano verso l'Abbiatense.

Se oltre ai confinanti si considerano anche i Comuni limitrofi, in più diretta relazione funzionale, entro una distanza di circa 10 km, la percentuale di ingressi sale a circa il 75%. Oltre tale distanza il gradiente di crescita dei flussi diminuisce e quindi si può considerare orientativamente questa come la distanza media che costituisce l'area vasta di più diretta gravitazione su Vigevano.

Per i Comuni confinanti i flussi pendolari che si dirigono verso Vigevano rappresentano una percentuale consistente degli spostamenti complessivi per lavoro (sia interni che esterni), come già illustrato in precedenza.

Rispetto alla scala locale emerge quindi che i flussi più consistenti sono diretti verso l'area Milanese, mentre in ingresso prevalgono in modo netto le relazioni con i Comuni confinanti e limitrofi. Sembra inoltre configurarsi una realtà urbana lineare, di relazioni più strette lungo l'asse della ex-SS494 e della ferrovia, costituita da Vigevano con Abbiategrasso e Mortara e relativi territori confinanti. L'area di gravitazione più stretta comprende anche alcuni Comuni dell'est Lomellina e della Provincia di Novara.

La complessità delle dinamiche territoriali e la loro evoluzione nel tempo emergono in modo ancora più chiaro se si passa alla scala spaziale dei SLL. Il fatto stesso che ISTAT li abbia modificati in modo consistente nel 2011 rispetto al 2001 testimonia come l'assetto delle gravitazioni non sia stabile, ma soggetto a modifiche dipendenti da molte variabili.

La modifica più consistente riguarda l'inclusione nel SLL Vigevano di parte del precedente SLL Abbiategrasso (che includeva nel 2001 anche il Magentino). Questo porta a rilevanti differenze dei dati che rendono non comparabili le due situazioni al 2001 e al 2011. E' comunque significativo rilevare come questa decisione di ISTAT di includere anche parte dell'Abbiatense confermi la polarizzazione urbana lungo l'asse della SS494 sopra evidenziata.

Per SLL Vigevano emerge che i flussi in uscita sono quasi il doppio di quelli in entrata e sono diretti per quasi il 70% verso Milano; i flussi in entrata da Milano sono il 47% e circa il 24% quelli provenienti dal sud della Lomellina (SLL Sannazzaro). I flussi in entrata e uscita sono comunque nel complesso minoritari rispetto ai flussi interni al SLL, che riguardano il 62% degli spostamenti.

I flussi in uscita verso Milano sono passati in valore assoluto dai 5.444 del 2001 ai 17.326 del 2011. Nel decennio gli spostamenti sono aumentati in generale, ma una quota significativa dell'aumento è sicuramente dovuto all'inclusione nel SLL di parte dell'Abbiatense.

Dinamiche articolate e cambiamenti nel tempo si possono riscontrare in generale anche negli altri SLL, anche se per Vigevano e la Lomellina, territori di confine tra più realtà regionali, l'esposizione a fattori di cambiamento è maggiore. Possono essere di diversa natura, infrastrutturale, economica, amministrativa. Se ne citano alcuni, a titolo esemplificativo:

- Il completamento del ponte sul Ticino e del collegamento viabilistico con Tangenziale ovest e A4 a Magenta, anche senza una nuova Tangenziale ovest di Milano, progetto introdotto con la revisione in corso del Piano regionale della mobilità, ma ancora molto distante nel tempo e tutto da verificare nella fattibilità (non tanto tecnica quanto territoriale).
- La risoluzione del nodo di Abbiategrasso e la realizzazione del raddoppio ferroviario da Albairate fino a Mortara, opera attualmente considerata per il medio-lungo periodo nel piano regionale della mobilità, ma che potrebbe sbloccarsi in presenza di finanziamenti e di una strategia locale intercomunale più coordinata.

- Il pieno sviluppo del trasporto merci lungo la ferrovia Alessandria-Novara, che potrebbe dare un forte impulso a Mortara e al suo interporto. Prospettiva che dipende a sua volta da altri fattori, come il potenziamento del porto di Savona, il terzo valico verso Genova, il completamento del collegamento ferroviario da Novara verso la Svizzera, la riorganizzazione del quadrante merci attorno a Milano.
- L'evoluzione futura del distretto meccanico legato al calzaturiero, dove Vigevano è sempre leader mondiale di innovazione e tecnologia, nonostante il forte ridimensionamento dovuto alla concorrenza dei mercati Asiatici. Ma recentemente, prima in USA ed ora anche nei paesi europei, sembra che si stia concretizzando un ritorno di parte della produzione che anni fa si era trasferita in Oriente.
- L'evoluzione della fruizione turistica del territorio dove Abbiatense, Parco del Ticino e Lomellina hanno interessanti potenzialità, come pure Vigevano con gli spazi del castello e delle piazza, che potrebbero ospitare un programma di importanti eventi culturali.
- L'attuazione a livello regionale della Legge 56-2014, la Riforma Del Rio, ad oggi ancora molto incerta, influirà in modo determinante sul futuro ruolo delle Province ed in generale dell'ente intermedio, e del governo dell'area vasta.
- Analogamente, sono difficili da prevedere i tempi per l'attuazione della Città metropolitana e l'assetto che definitivo che assumerà il nuovo ente, attualmente, in questa fase di transizione, fortemente incentrato su Milano. A regime il ruolo degli altri Comuni negli organi dovrebbe avere maggiore rilievo. Lo statuto del nuovo ente prevede fra l'altro l'elezione diretta degli organi, ma il periodo di transizione sembra ancora lungo, e mancano ad oggi la specifica norma attuativa nazionale.

In un territorio di confine tra più regioni come quello della Lomellina e dell'Ovest Milanese, il prevalere anche di uno solo dei fattori sopra elencati, o di altri che per brevità non sono compresi nell'elenco, può cambiare gli equilibri e la capacità di attrazione. Modalità e tempi di evoluzione di tali fattori sono molto complessi da prevedere, dipendendo da una molteplicità di variabili e soggetti decisori.

Tuttavia gli enti locali e le altre istituzioni e organizzazioni che hanno competenza sul territorio possono, con gli strumenti a loro disposizione, influenzare il ruolo che l'area di Vigevano potrà svolgere nel sistema metropolitano regionale. A tale fine, questa relazione ha cercato di fornire nel presente capitolo un quadro conoscitivo sui fenomeni in atto e sui contenuti degli attuali strumenti di pianificazione e programmazione di livello regionale e provinciale.

Dall'analisi dei flussi degli spostamenti di ISTAT emerge che Vigevano è strettamente collegata ai Comuni confinanti e agli altri Comuni che gravitano su Mortara e su Abbiategrasso, e la sua evoluzione futura ne deve probabilmente tenere conto.

Le stesse norme che hanno riformato l'ente intermedio sollecitano i Comuni ad associarsi per lo svolgimento dei servizi e per il governo del territorio ed in tale senso anche la pianificazione regionale e provinciale si è andata evolvendo, incluso il nuovo PTCP della Provincia di Pavia, approvato ad aprile 2015.

Nel capitolo 6 si forniranno indicazioni, modalità e strumenti, su possibili strade da intraprendere per stringere rapporti di collaborazione con i Comuni con i quali Vigevano è in più diretta relazione funzionale. La polarità urbana che fa capo a Vigevano, ma include Abbiategrasso e Mortara e Comuni confinanti, necessita di meglio comprendere il ruolo e le funzioni che potrà svolgere nel funzionamento del sistema metropolitano regionale, per definire le scelte strategiche più opportune ed attivare tutte le sinergie possibile per attuarle.

Capitolo 3

Dinamiche economiche e prospettive di governo²²

3.1. Premessa

La competitività di un territorio è strettamente legata alla sua capacità di attrarre e trattenere risorse critiche, materiali e immateriali, che possano migliorare la produttività delle imprese e gli standard di qualità di vita dei cittadini. In questa direzione giocano un ruolo centrale una serie di fattori – capacità innovativa e tecnologica, ricerca e sviluppo, qualificazione del capitale umano, accessibilità fisica, ITC, contesto sociale e ambientale – che, sulla base di consolidate interpretazioni analitiche e delle principali rilevanze empiriche, guidano le scelte di localizzazione degli attori economici. Molto importanti risultano anche i fattori di relazione che si vengono ad instaurare tra le diverse componenti citate, perché la densità e coagulazione dei fattori di attrattività in un determinato areale tendono ad auto-alimentare il processo, generando “esternalità positive” verso altri soggetti e rendendo ancora più appetibile la collocazione spaziale in quel contesto.

Come già ricordato nella premessa metodologica di questo lavoro, la concentrazione nello spazio delle attività umane avviene per una moltitudine di ragioni (sociali, culturali, territoriali, etc.), tra cui, in termini strettamente economici, assumono rilevanza particolari i concetti di economie di scala ed economie di agglomerazione²³. Nel primo caso, sono prevalentemente la tecnologia produttiva e le caratteristiche organizzative delle attività e/o dei soggetti coinvolti (public utilities, servizi alle imprese, attività culturali, etc.) a determinare i vantaggi derivanti dai maggiori volumi prodotti e dalla condivisione di investimenti e altre forme di costi fissi. Nel caso delle economie di agglomerazione, i potenziali benefici derivano dalle interrelazioni formali e informali con altri soggetti del territorio, la cui prossimità e continuità (fisica, culturale, funzionale, amministrativa) produce vantaggi reciproci. Tra queste ultime, si fa generalmente riferimento a tre principali tipologie di effetti di agglomerazione:²⁴

- quelli legati al miglioramento dei collegamenti di trasporto, che riducono i costi e i tempi della movimentazione delle merci (sia a monte, sia a valle) e degli spostamenti dei passeggeri;
- quelli legati alla disponibilità di input e servizi alle imprese e ai cittadini, che costituiscono fattori distintivi e qualificanti dell'attrattività: capitale umano, servizi avanzati, credito, attività di *leisure*, etc.;

²² Testi di Andrea Zatti, Fondazione Romagnosi.

²³ Su questi aspetti cfr. Merzoni G., Nosvelli M. (2015), *Aspetti territoriali dello sviluppo delle politiche economiche. Riflessioni sulla Città metropolitana milanese*, in Lodigiani R. (a cura di), “Milano 2015. La Città metropolitana, sfide, contraddizioni, attese”, FrancoAngeli, Milano.

²⁴ *Ibidem*.

- quelli dovuti a *spillover* di informazione e conoscenza, che derivano dalle frequentazioni e interazioni tra individui, imprese e istituzioni del territorio, favorendo la fertilizzazione incrociata delle idee, delle tecnologie e delle buone pratiche.

Da non dimenticare è, allo stesso tempo, il fatto che tali effetti di densità possono generare forme di diseconomie a cui è altrettanto importante prestare attenzione.²⁵ Ciò può avvenire, da una parte, internamente ai confini, in quei casi in cui l'agglomerazione di attività di produzione, distribuzione e consumo generi esternalità negative da un punto di vista ambientale (consumo di suolo, emissioni inquinanti, produzione di rifiuti, etc.) e socio-economico (fenomeni di esclusione e marginalizzazione, difficile gestione di flussi migratori, sostenibilità finanziaria dei servizi, etc.). Dall'altra, nei casi in cui gli effetti di concentrazione vadano a depauperare i territori esterni, pregiudicandone le capacità e opportunità di avere sentieri di sviluppo autonomi e sostenibili nel tempo. Diseconomie ed economie devono quindi essere considerate congiuntamente, tenendo conto che frequentemente esse acquisiscono una diversa valutazione a seconda dell'angolazione dell'analisi.

Il caso qui in esame ha come inevitabile termine di riferimento quello che il PTR lombardo chiama Sistema Territoriale Metropolitano: una delle aree europee economicamente più sviluppate, vertice di uno spazio denominato "pentagono" (l'area di storico sviluppo delimitata da Londra, Amburgo, Monaco di Baviera, Milano e Parigi) su cui si è tradizionalmente concentrata l'attenzione delle politiche economiche e territoriali, nazionali e continentali. Tale sistema, come si è già avuto modo di osservare, vede al proprio interno una complessa articolazione di relazioni funzionali e competenze amministrative (migliaia di Comuni, una Città metropolitana, almeno dieci Province, tre contesti regionali, alcuni enti parco, diversi consorzi di bonifica, etc.), alla ricerca di un non facile equilibrio tra l'esigenza di ottimizzare la capacità di governo e quella di non sacrificare la diversità e rappresentatività dei contesti amministrativi e delle politiche *place based*. Rispetto al tema specifico dei confini della neonata Città metropolitana e delle funzioni di indirizzo e gestione delle dinamiche economiche, gli effetti derivanti dall'eventuale incorporazione del Comune di Vigevano possono essere valutati facendo riferimento prevalentemente ai seguenti temi di analisi:

- quali e quanti sono gli elementi di continuità e interdipendenza socio-economica tra l'ambito vigevanese e la CM;
- quali elementi in termini di economie e diseconomie, nelle accezioni e prospettive già citate, possono essere realisticamente associati ad una rivisitazione dei confini territoriali;
- quali reali competenze siano in grado di esercitare la CM e le altre rappresentanze coinvolte per valorizzare/governare gli aspetti di cui al punto precedente.

A tali esigenze di approfondimento si cercherà di dare risposta con le analisi di seguito presentate.

3.2 L'attrattività della Città metropolitana e le possibili criticità

I contesti metropolitani sono comunemente individuati come luoghi privilegiati di generazione di sviluppo e ricchezza: i centri nevralgici della produzione di cultura e innovazione, nonché i principali vettori

²⁵ Su questi aspetti: Regione Lombardia (2014), *Piano Territoriale Regionale. Sezioni Tematiche*, Dicembre.

dell'internazionalizzazione del Paese.²⁶ Tale considerazione generale appare rafforzata nel caso della Città metropolitana di Milano (Tab. 3.1).

Tabella 3.1. Principali indicatori economici nelle aree in analisi

	CM Milano	Provincia Pavia	Regione Lombardia	Media Province Lombarde senza CM
Pil Pro-capite ²⁷	47.335	21.341	32.816	25.477
Tassi di attività ²⁸	72,6	70,4	70,7	70,3
Tassi di occupazione ²⁹	66,4	65,4	64,9	64,5
Imprese attive/100 abitanti ³⁰	9	7,9	8,1	7,7
Occupati Unità Locali/100 abitanti ³¹	45,6	24,7	36,2	31,9
Brevetti europei/10.000 abitanti ³²	1,9	0,2	1,2	0,8
Numero start up innovative/10.000 abitanti ³³	1,7	0,4	0,8	0,4
Velocità media ADSL in Lombardia ³⁴	9,96 Mb/s	6,11 Mb/s	7,18 Mb/s	-

Fonte: nostra elaborazione su dati ASR-Annuario statistico regionale (ove non diversamente specificato)

I dati lombardi sostanziano l'idea³⁵ per cui vi sia una maggiore capacità delle aree metropolitane di attrarre imprese e fattori produttivi di successo, attraverso processi di agglomerazione e sviluppo reticolare che hanno portato, nel caso milanese, l'attuale CM ad acquisire nel tempo indici di attività economica e redditualità pro-capite ben al sopra di quelli delle altre Province lombarde. Tale considerazione, di natura statica, è rafforzata dai valori di trend dato che la performance della Città metropolitana è stata nell'ultimo decennio generalmente migliore rispetto a quella degli altri territori per gran parte degli indicatori. Ciò vale anche per la Provincia di Pavia che ha visto nel periodo in esame il tessuto imprenditoriale sperimentare una dinamica costantemente al di sotto di quella registrata in ambito regionale e metropolitano,³⁶ con una conseguente dinamica occupazionale (Tab. 3.2) significativamente lontana da quella del core dell'area milanese.

²⁶ Cfr. Camagni R.(2014), *Verso la Città metropolitana*, in IRES et.al (a cura di), "La finanza territoriale. Rapporto 2014", FrancoAngeli, Milano; Cittalia (2013), *Le Città Metropolitane. Rapporto Cittalia 2013*, Roma.

²⁷ Euro a prezzi correnti 2014.

²⁸ Media annua della % di forze di lavoro attive sul totale della popolazione 15-64 anni (2014)

²⁹ Media annua della % di forze di lavoro occupate sul totale della popolazione 15-64 anni (2014)

³⁰ Anno 2014.

³¹ Dato 2012.

³² Anno 2014.

³³ Dato 2014.

³⁴ Dati 2015 da SOStariffe.it

³⁵ Secondo il Rapporto Cittalia (2013), op cit. p. 17: "L'evidenza empirica conferma con forza che la concentrazione della popolazione e di attività produttive nella città produce economie di scala e prossimità che stimolano la crescita e riducono i costi di produzione".

³⁶ Nella Città Metropolitana nel periodo considerato le imprese attive sono aumentate di quasi l'8% mentre in Provincia di Pavia del 2,5%.

Tabella 3.2. Dinamiche occupazionali in Lombardia. 2001-2011

Addetti totali e variazione % (2001-2011)			
Aree CGIL	Addetti 2001	Addetti 2011	Δ% addetti 01/11
Milano	1.179.982	1.620.150	37,3
Lombardia	3.382.368	3.769.271	11,4
Sondrio	48.463	53.617	10,6
Valcamonica	68.258	73.367	7,5
Bergamo	344.058	362.104	5,2
Brescia	357.916	369.104	3,1
Monza Brianza	262.318	265.937	1,4
Pavia	131.920	129.617	-1,7
Varese	283.443	267.256	-5,7
Mantova	131.219	119.547	-8,9
Como	183.751	166.344	-9,5
Lecco	110.892	99.414	-10,4
Lodi	53.794	48.002	-10,8
Cremona	96.777	84.417	-12,8
Legnano Ticino Olona	129.577	110.395	-14,8

Fonte: Corsi E., Sacchi F. (2015)³⁷

In tale scenario, appare evidente che la prospettiva per un Comune di confine quale Vigevano di intensificare, attraverso il cambio di giurisdizione amministrativa, i propri rapporti (infrastrutturali, sociali, economici, identitari, di policy, etc.) con il sistema territoriale ed economico milanese emerge come opportunità attrattiva e di immediato *appealing*, in particolar modo in un periodo di incertezza congiunturale e istituzionale come quello presente. Il collegamento più stretto con la realtà italiana a maggiore densità di infrastrutture, attività imprenditoriale, innovazione e capacità di generare reddito diviene in quest'ottica un'occasione per sfruttare quelle economie di coordinamento, agglomerazione e scala che l'analisi teorica pone alla base della creazione delle Città metropolitane. È il tema della "locomotiva da prendere" che, accanto al tema identitario, rappresenta il principale elemento a supporto della domanda di adesione da parte degli attori locali.

Tale considerazione, certamente non priva di elementi di rispondenza, deve però essere mediata con una serie di valutazioni aggiuntive, tese a meglio definirne contorni e termini reali di riscontro.

Il primo aspetto riguarda il principio della competenza istituzionale, già introdotto nella premessa metodologica, in base al quale si può ragionevolmente ritenere che la concretizzazione di tali conseguenze positive sia tanto più verosimile quanto più la CM acquisisca effettivamente competenze e risorse in tema di sviluppo economico e di politiche di promozione territoriale. In altri termini, non è certo sufficiente un cambio di confini per modificare dinamiche e forze che sembrano essersi consolidate nel tempo e che, in molti casi, non seguono rigidamente la perimetrazione sancita dai limiti delle circoscrizioni amministrative. Si tornerà nel seguito dei paragrafi successivi su questo aspetto per capire se e quanto possano cambiare le politiche d'intervento in questo campo in seguito ad una incorporazione nella CM.

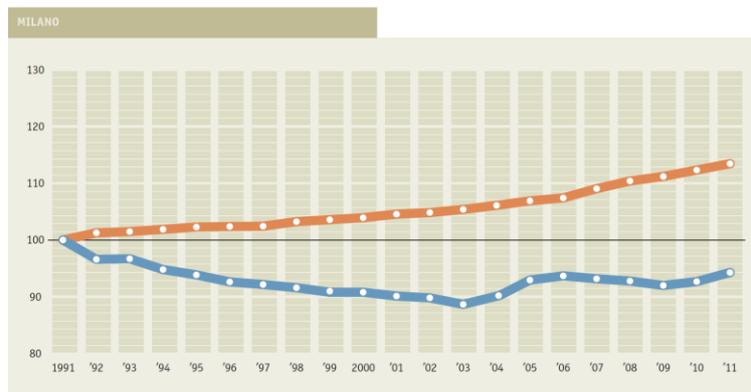
Il secondo aspetto ha a che fare con la connotazione interna della CM e dei suoi trend socio-economici più recenti, che mostrano, in una prospettiva di medio periodo, caratteri di marcata asimmetria. Da un parte, dal punto di vista demografico, la metropoli milanese ha sperimentato negli ultimi decenni un fenomeno di sub urbanizzazione, che ha portato i Comuni di corona³⁸ a crescere in termini di peso relativo sul totale

³⁷ Corsi E., Sacchi F. (2015), *Geografie in movimento. Come è cambiato il territorio lombardo*. Presentazione nell'ambito degli Stati Generali della CGIL Lombardia, Cremona, 22 ottobre.

³⁸ Ovvero quelli appartenenti all'attuale Città metropolitana al di fuori del Comune di Milano.

della popolazione. Tale processo (Fig. 3.1) ha avuto carattere assoluto³⁹ fino a metà del decennio scorso, e relativo a partire dal 2003, determinando congiuntamente una serie di effetti rilevanti anche in termini qualitativi: maggiore crescita della popolazione straniera nei Comuni di cintura,⁴⁰ concentrazione in questi ultimi delle coppie giovani con figli, invecchiamento del Comune centrale, etc..

Figura 3.1. Variazione popolazione residente nella Città metropolitana di Milano, 1990-2011

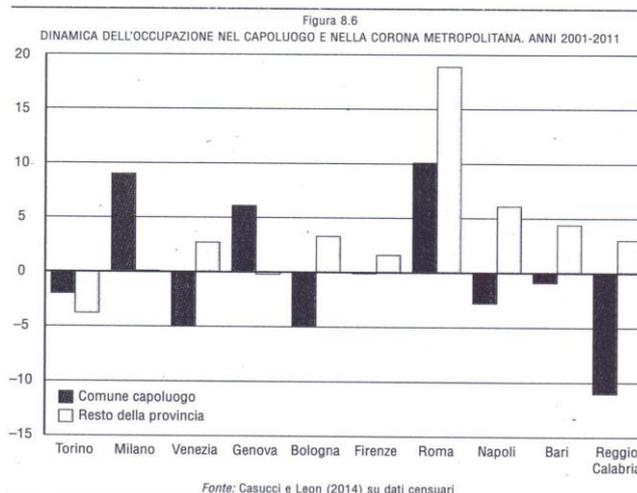


In rosso il trend dei Comuni di cintura, in blu quello del Comune di Milano.

Fonte: Cittalia (2013), *op. cit.*

Dall'altra, in termini di attrattività economica, si è evidenziato il forte carattere accentratore del Comune di Milano rispetto al resto del territorio provinciale, ora metropolitano. Ne è testimonianza il fatto che la crescita occupazionale in termini di addetti alle unità locali (Fig. 3.2) si è concentrata nel periodo 2001-2011 tutta nel Comune centrale, mentre il resto del territorio ha avuto una dinamica praticamente piatta, salvo alcune enclave fortunate. Solo Genova tra le altre Città metropolitane ha sperimentato un trend simile.

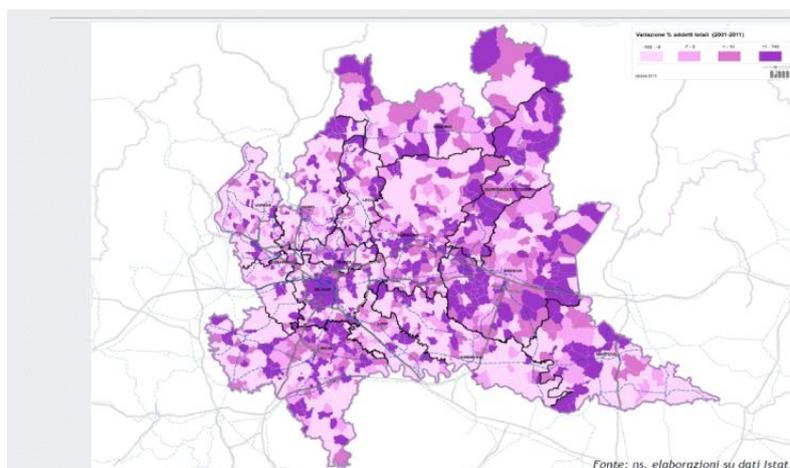
Figura 3.2. Dinamica dell'occupazione 2001-2011



Fonte: Camagni (2014), *op. cit.*

³⁹ Con tassi di crescita negativi per Milano e positivi per la cintura.

⁴⁰ La popolazione straniera è cresciuta nel periodo 2001-2010 del 143,5% a Milano e del 293,4% nei Comuni della corona.



Fonte: Corsi E., Sacchi F. (2015), op. cit.

Valutazioni simili emergono dagli altri indicatori utilizzati dal Rapporto Cittalia per confrontare le performance economiche delle Città metropolitane italiane (Tab. 3.3). La distanza del reddito medio per contribuente tra Milano e corona è pari a circa il 40%: il valore più alto riscontrato nelle 10 realtà italiane; mentre la destinazione interna dei fondi europei ha chiaramente premiato nella Programmazione 2007-2013 il Comune principale rispetto alla corona esterna. Guardando a quest'ultimo indicatore si evince dai dati più recenti che i finanziamenti concessi ai Comuni della corona metropolitana sono stati nella programmazione 2007-2013 pari 100 euro pro-capite, circa 1/7 di quelli a vantaggio del Capoluogo e di poco superiori ai valori registrati per la Provincia di Pavia (91) e il Comune di Vigevano (92).⁴¹

Tabella 3.3. Indicatori economici nella Città metropolitana di Milano

	Comune di Milano	Corona	CM
Tasso incremento imprese attive 2014/2011	+2%	0	1,3%
Reddito medio per contribuente (2011)	35.750,65	25.565,70	29.837,89
Finanziamenti comunitari pro capite (ciclo 2007-2013). Valori in euro*	197,4	63,7	119,8
Finanziamenti comunitari pro-capite (ciclo 2007-2013). Valori in euro**	693	100	351

* Dato Cittalia 2013

** Dato Opencoesione aggiornato al 30 giugno 2015

Fonte: nostre elaborazione su dati ASR Lombardia, Cittalia (2013) e Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica (sito www.opencoesione.gov.it)

Se ne può dedurre che l'insieme delle forze di mercato e delle politiche pubbliche (interventi di sviluppo, strutturazione della rete di trasporto, organizzazione dei servizi, politiche per la casa, pianificazione urbana, etc.) ha sinora determinato, nel contesto della ex Provincia di Milano, una dinamica non equilibrata ed omogenea tra centro e periferia, con una concentrazione nel primo delle attività a maggiore pregio e, più in generale, della capacità di attrarre e generare reddito. La nascita e il consolidamento delle nuove Città

⁴¹ I dati sui pagamenti realmente effettuati sino al 30 giugno 2015 vedono 411 euro pro-capite per il Comune di Milano, 51 per i Comuni di Cintura metropolitana, 61 per la Provincia di Pavia e 73 per il Comune di Vigevano.

metropolitane, con le competenze specifiche ad esse attribuite, possono certamente contribuire a meglio governare e ridurre tali squilibri, rendendo più forte e simmetrico l'esercizio di funzioni quali la pianificazione territoriale, la programmazione dello sviluppo economico, il coordinamento dei servizi, etc, ma ciò pare subordinato a tre (pre)condizioni fondamentali, che devono essere attentamente considerate:

- la capacità di affermare una forma di governo metropolitano che sia realmente espressione di tutte le sue componenti e non sia eccessivamente sbilanciata sulla sua porzione centrale;⁴²
- la disponibilità della parte più attrattiva e ricca, sostanzialmente il Comune di Milano, di condividere risorse e progettualità in un'ottica di coesione territoriale e di reale "visione metropolitana";⁴³
- la capacità dei diversi territori di elaborare e portare a sistema proprie strategie e alleanze, in grado di generare una visione propositiva e di governo che possa affermarsi nel nuovo quadro istituzionale, dai diversi punti di vista: nella fase di elezione degli organi, nell'identificazione delle priorità strategiche, nelle decisioni di utilizzo del territorio, nella redistribuzione delle risorse, etc..

Appare in sostanza evidente che l'eventuale inclusione del Comune di Vigevano nel perimetro della CM non possa essere intesa di per se come automatica affermazione di una migliore attrattività del territorio o come risoluzione ai lamentati fattori di marginalizzazione precedentemente sperimentati nella Provincia di Pavia, ma debba necessariamente essere accompagnata da un approccio attivo e da una capacità di trovare visioni condivise con altre realtà del nuovo contesto amministrativo. Diventano in questa direzione centrali la discussione interna e l'assunzione di una posizione chiara e consapevole rispetto al nuovo contesto organizzativo costituito dalle Zone omogenee, che assumerà un ruolo chiave sia per garantire flessibilità territoriale alle politiche (collocazione delle strutture di servizio, collocazione delle sedi decentrate di enti e rappresentanze, istituzione di eventuali sub-bacini, etc.), sia per veicolare la rappresentatività e la forza di negoziazione dei Comuni di cintura rispetto al Capoluogo. Ciò può avvenire legittimamente guardando all'interno della Città metropolitana, in quella che sembra delinarsi come la Zona omogenea del Magentino-Abbiatense, sia all'esterno, in una futura area Lomellina, ma è chiaro come in entrambi i casi serva una fase di interlocuzione, interazione e legittimazione reciproca con gli altri enti coinvolti (di pari livello e sovra-ordinati) che può risultare rischioso lasciare alla fase successiva alla decisione.

Un terzo aspetto da considerare, collegato al precedente, riguarda il differente contesto competitivo che accoglierebbe Vigevano all'interno della Città metropolitana, sia dal punto di vista della redistribuzione

⁴² Evitando quindi l'anomalia per cui: *"L'investitura del sindaco di Milano come Sindaco metropolitano pone in essere poi una vera anomalia: eletto dai cittadini di un solo Comune, sia pure il maggiore, rappresentante di una popolazione di 1.300.000 abitanti, va a rappresentare e governare una comunità di oltre 130 Comuni e di 3 milioni di abitanti. In tal modo non solo non si risolve, ma si consacra e si perpetua lo storico squilibrio fra capoluogo e hinterland, fra abitanti del capoluogo e abitanti dei Comuni minori: molti dei quali, peraltro, sono utenti quotidiani, per lavoro e non solo, delle strutture e dei servizi del capoluogo"*, Onida V. (2015), *"La Città metropolitana fra logiche istituzionali e 'peso' della storia"*, in Lodigiani R. (a cura di), *"Milano 2015. La Città metropolitana, sfide, contraddizioni, attese"*, FrancoAngeli, Milano; nella stessa direzione Merzoni G., Nosvelli M. (2015), *op. cit.* (p. 83): *"vi è la necessità che le autorità metropolitane amministrino le aree a loro affidate in maniera da favorire la coesione e cercando di mantenere equilibrato ed armonico il delicato rapporto che lega centro e periferia. Ciò, se applicato alla Città metropolitana milanese, si traduce nello scambio di risorse tra l'area centrale – l'area comunale di Milano – e le aree periferiche – i Comuni integrati della provincia"*.

⁴³ Si tratta di un punto che ovviamente rende cruciale gli aspetti di governance richiamati al punto precedente. A riguardo va sottolineato come allo stato attuale tale coesione appaia *"debolissima"* in un contesto in cui *"il tessuto dei rapporti tra capoluogo e 133 Comuni parte viziato dallo squilibrio di dimensioni territoriali e di popolazione: si dovrà saper coniugare tanti orgogli municipali con quello milanese"*, Gadola L.B., *"Il civismo metropolitano e il suo ombelico"*, ArcipelagoMilano, 27 ottobre 2015.

delle risorse, sia da quello della visibilità delle proprie rappresentanze, rispetto all'attuale Provincia di Pavia. Appare in altri termini emergere un potenziale *trade-off* tra l'opportunità di beneficiare degli effetti di trascinarsi in un ambiente più dinamico e innovativo e i rischi di dover operare in un habitat più concorrenziale e selettivo. Ciò può in particolar modo valere per tutte quelle politiche pubbliche, o comunque di sistema (finanziamenti agevolati, politiche del credito, formazione, servizi alle imprese, etc.), che hanno tradizionalmente assunto una connotazione territoriale su base provinciale. Se, da una parte, infatti, la maggiore attenzione istituzionale rivolta alle Città metropolitane e la loro maggiore capacità attrattiva possono divenire fonte di risorse e opportunità aggiuntive, perché ciò si concretizzi a livello di singolo territorio è necessario che le forze economiche e le rappresentanze istituzionali coinvolte siano in grado di cogliere adeguatamente tali opportunità.

Un ultimo ordine di considerazioni trascende la dimensione prettamente comunale e riguarda la programmazione dell'assetto complessivo del territorio regionale una volta raggiunta la piena operatività da parte della CM e avvenuto il previsto superamento delle Province. Tale valutazione, di più ampio respiro, è resa necessaria e opportuna dal fatto che la richiesta in discussione coinvolge un Comune di dimensioni rilevanti (63.000 abitanti a fine 2014) che lo stesso Piano di Sviluppo Regionale Lombardo inserisce tra le "polarità urbane" all'interno di un emergente asse Novara-Lomellina. Tale rilevanza richiede, come esplicitamente richiesto dalle Linee Guida Regionali, di porre un'attenzione particolare sia alle implicazioni che il cambiamento di circoscrizione può determinare sugli equilibri e gli asset della Città metropolitana, sia ai già citati effetti di distacco sul territorio di provenienza.

Vigevano rappresenta, in termini di attività economiche, un punto di riferimento importante dell'attuale territorio provinciale. Nel Comune hanno infatti sede 5.275 imprese attive⁴⁴ sulle 43.540 della Provincia di Pavia (12,1% del totale); l'incidenza cresce sensibilmente se si fa riferimento al solo comparto manifatturiero per cui nella città ducale vi sono il 18% del totale delle imprese attive pavesi. Le due % arrivano rispettivamente al 19% e 28% se si considera l'area distrettuale:⁴⁵ ciò significa che più di una impresa manifatturiera su quattro della Provincia di Pavia (e una su cinque del totale) è collocata in quella porzione di territorio di 270 kmq, pari a poco più del 9% dell'intera Provincia, che gravita attorno a Vigevano.

La rappresentatività economica del Comune ducale è confermata dagli indici relativi (Tab 3.4) che mostrano una densità di imprese e addetti sempre superiore al resto della provincia pavese e anche a tutta l'area milanese esterna al Comune capoluogo. Vigevano si conferma, in sostanza, un importante centro industriale della Lomellina, ma anche un luogo di concentrazione di attività e occupazione ben maggiore di tutta l'area sud-ovest della Città metropolitana. E' chiaro come una realtà con caratteristiche di questo tipo assuma, più o meno consapevolmente, un ruolo che va oltre i propri confini e renda necessario, da parte degli organi di governo superiori, valutare con attenzione le più ampie ripercussioni di un eventuale cambio di circoscrizione. Se, da una parte, infatti, l'inserimento nella CM diviene occasione di deframmentazione, efficientamento e di superamento di logiche particolariste, dall'altra va evitato che tale processo vada ulteriormente ad alimentare forme di sviluppo diseguale. Come autorevolmente affermato: *"non bisogna correre il rischio di generare ulteriori pezzi di paese che vanno a velocità differenti e bisogna mantenere l'attenzione alta su tutto ciò che rimane fuori da quelle aree in attesa di riforme strutturali di altra natura. Non è sicuramente intenzione di nessuno generare isole felici in un mare di Comuni continuamente*

⁴⁴ Iscritte al registro imprese.

⁴⁵ Che, oltre a Vigevano, comprende i Comuni di Borgo San Siro, Cassolnovo, Cilavegna, Gambolò, Garlasco, Gravellona Lomellina e Parona.

versante della domanda⁵² e quello sul versante dell'offerta,⁵³ ad esempio, sono rispettivamente il più alto e il secondo in Provincia, in entrambi i casi al di sopra di quelli del SLL di Pavia; i flussi interni complessivamente prevalgono, con il 55% del totale per il lavoro e il 77% per lo studio.

Tabella 3.5. Principali dati dei SLL che riguardano la Provincia di Pavia (2011)

Denominazione SLL	N. Comuni	Pop	Occupati Residenti	Posti Lavoro	Spostamenti interni ⁵⁴	Auto contenimento domanda	Auto contenimento offerta
PAVIA	49	177.742	69.111	56.396	42.604	0,755	0,616
SANNAZZARO DE' BURGONDI	24	52.974	17.873	14.425	10.472	0,726	0,586
STRADELLA	34	47.923	16.543	14.062	10.467	0,744	0,633
VIGEVANO	28	159.548	57.877	46.288	37.150	0,803	0,642
VOGHERA	44	87.341	30.103	26.807	21.529	0,803	0,715
TOT	179	525.528	191.507	157.978	122.222	-	-

Fonte: elaborazioni su dati ASR della Lombardia

Si ha a che fare, in sostanza, con un Sistema territoriale che, pur avendo un significativo interscambio, soprattutto in uscita, con il contesto milanese,⁵⁵ mantiene al proprio interno una fetta rilevante, e predominante, delle relazioni con le conseguenti esigenze di gestione e ottimizzazione.⁵⁶ Un insieme di relazioni che, sia per la collocazione prevalente dei posti di lavoro (Tab.3.4, supra), sia per la collocazione delle rappresentanze categoriali e funzionali (Tab. 3.6), vede il proprio principale, anche se non unico, punto di riferimento economico nel Comune di Vigevano. Ciò potrebbe/dovrebbe avere anche implicazioni di policy, visto che, nelle stesse parole dell'ISTAT: *“attraverso i sistemi locali si offre ai decisori politici un quadro informativo che si ritiene rilevante anche per il disegno del processo di riorganizzazione delle forme di gestione locale dei territori”*.⁵⁷

Ne deriva una situazione complessa e di non facile lettura, ove l'aspirazione del singolo Comune a guardare ad altri contesti trova una esigenza di mediazione nei più ampi effetti che ciò può determinare sull'assetto territoriale di riferimento. Scorporare Vigevano dal proprio attuale SLL rappresenta sicuramente, da questo punto di vista, un problema in termini di nuova frammentazione, mentre l'ipotesi alternativa di far confluire nella CM tutto o parte rilevante dell'attuale SLL deve necessariamente essere accompagnata da una valutazione più sistemica di cosa avverrebbe nella restante porzione di Lomellina e, più in generale, della Provincia di Pavia. Una considerazione che sembra chiamare in causa i livelli superiori di governo che non possono sotto questo aspetto demandare esclusivamente alla dimensione locale la valutazione dei costi/benefici dell'operazione.

⁵² Pari al rapporto tra spostamenti interni e posti di lavoro disponibili.

⁵³ Pari al rapporto tra spostamenti interni e occupati residenti.

⁵⁴ Occupati totali che risiedono e lavorano nel SLL.

⁵⁵ Con 15.343 spostamenti giornalieri per lavoro in uscita e 4.144 in entrata, pari nel complesso a circa il 30% degli spostamenti che coinvolgono il SLL vigevanese.

⁵⁶ Tale considerazione è rafforzata dal fatto che il nucleo centrale del SLL vigevanese è confermato dalle analisi ISTAT sia nel 2001, sia nel 2011, con entrambe le metodologie adottate. Esso rientra di conseguenza tra quelli definiti *“robusti e persistenti”*, *“caratterizzati proprio dalla continuità del sistema relazionale che li genera e mantiene nel tempo”*, ISTAT (2015), *op. cit.*, p. 77.

⁵⁷ ISTAT (2015), *Rapporto Annuale 2015. La situazione del paese*. Roma, p. 58.

Tabella 3.6 Rappresentanze categoriali e funzionali nel territorio

<i>Ente di rappresentanza</i>	<i>Ubicazione territoriale</i>
Confindustria	Tre sedi provinciale con Vigevano punto di riferimento per la Lomellina
Camera di Commercio	Unica sede provinciale a Pavia
Associazione Commercianti	Tre sedi territoriali in Lomellina: Vigevano, Mortara e Mede
Confartigianato Imprese Lomellina	Due sedi territoriali a Mortara e Vigevano
Coldiretti	Sede provinciale a Pavia con unità locali in Lomellina a Mede, Mortara, Garlasco e Vigevano
Confagricoltura	Unica Sede provinciale a Pavia
Agenzia per lo Sviluppo Territoriale di Vigevano-AST⁵⁸	Sede unica a Vigevano
INPS	Unica sede in Lomellina a Vigevano (4 provinciali)
Agenzia delle Entrate	Due direzioni provinciali in Lomellina a Mortara e Vigevano
Centri per l'impiego	Unica sede in Lomellina a Vigevano (4 provinciali)

Fonte: elaborazioni su contenuti siti web

3.3 Alcuni aspetti della geografia economica del territorio

Accanto alla dimensione quantitativa, alcune importanti indicazioni aggiuntive possono emergere da valutazioni di carattere qualitativo sulla composizione prevalente dei settori economici che caratterizzano i diversi territori in esame. La maggiore o minore interdipendenza e opportunità di integrazione di un territorio con quelli circostanti viene infatti ad essere influenzata anche dalle sue vocazioni prevalenti e da quanto queste possano entrare a far parte di un progetto di sviluppo e di politiche d'intervento comuni e condivise.

Il quadro generale mostra significativi elementi di discontinuità tra la Provincia di Pavia e la CM milanese, rappresentati dalla scomposizione del valore aggiunto provinciale per branca di attività (Tab 3.7). La Provincia di Pavia si segnala per l'incidenza del settore agricolo, con un valore più che doppio rispetto alla media regionale, e dell'industria che assume un peso leggermente sopra alla media. In direzione opposta la specializzazione metropolitana che vede i servizi generare più dell'80% del valore aggiunto, con un peso inferiore per l'industria e residuale (0,2%) per l'agricoltura.

Tabella 3.7. Composizione del Valore aggiunto per branca di attività (2013)

	Agricoltura	Industria	Servizi
Pavia	2,8%	27,6%	69,5%
CM Milano	0,2%	18,7%	81,1%
Lombardia	1,1%	26,9%	72,0%
Italia	2,3%	23,3%	74,4%

Fonte: elaborazione su dati ASR Regione Lombardia

⁵⁸ Il Consorzio A.S.T. - Agenzia per lo Sviluppo Territoriale, è un organismo misto pubblico-privato che opera in campo economico, ambientale e culturale per l'attuazione delle politiche promosse dai soggetti rappresentativi del territorio. Il Consorzio A.S.T. collabora con le principali istituzioni pubbliche che operano nel territorio e lavora in partenariato con università, centri di ricerca, imprese, fondazioni ed enti non profit. I soci pubblici dell'Agenzia per lo Sviluppo Territoriale sono: Provincia di Pavia, Comune di Vigevano, Comune di Cassolnovo, Comune di Mortara, Camera di Commercio di Pavia, Confartigianato, Coldiretti, CIA, CGIL, UIL, CISL.

Guardando più in dettaglio ai settori di attività imprenditoriale (Tab 3.8), si conferma per Pavia la specializzazione inerente il settore agricolo, con il 15,4% delle imprese attive, mentre valori al di sopra della media regionale riguardano anche le costruzioni (+2%) e i servizi di alloggio e ristorazione (+0,5%). La CM milanese, come peraltro gran parte delle città metropolitane italiane, ha sperimentato una progressiva contrazione dell'attività manifatturiera,⁵⁹ accompagnata da uno sviluppo crescente dell'insieme dei servizi alle imprese e alle persone (trasporti, istruzione, attività immobiliari, consulenze, informazione e comunicazione, finanza e credito, etc.) che ha portato Milano a diventare sempre più città del terziario prima e di un terziario avanzato e innovativo in epoca più recente.⁶⁰

Tabella 3.8. Imprese attive per sezione di attività economica-Province Lombarde (% sul totale 2014)

	Agricoltura, silvicoltura pesca	Attività manifatturiere	Costruzioni	Commercio, riparazione auto	Servizi alloggio e ristorazione	Attività immobiliari	Attività professionali, scientifiche e tecniche	Altro
Varese	2,8%	15,0%	19,2%	23,9%	6,6%	9,5%	3,5%	19,5%
Como	4,8%	15,2%	19,0%	22,5%	7,3%	8,3%	3,9%	19,0%
Sondrio	17,7%	9,1%	17,0%	21,2%	11,6%	4,8%	1,9%	16,7%
Milano	1,2%	10,3%	13,8%	25,1%	6,1%	10,5%	8,3%	24,7%
Bergamo	5,9%	13,1%	22,2%	23,2%	6,7%	7,3%	4,0%	17,7%
Brescia	9,6%	13,6%	16,3%	23,2%	7,5%	7,4%	4,3%	18,0%
Pavia	15,4%	10,5%	19,0%	23,6%	7,0%	4,5%	2,7%	17,3%
Cremona	15,4%	11,3%	17,7%	23,4%	6,7%	5,3%	2,8%	17,4%
Mantova	21,3%	11,6%	17,4%	22,4%	5,5%	4,7%	2,4%	14,6%
Lecco	4,6%	16,6%	18,0%	23,6%	6,6%	7,7%	4,1%	18,7%
Lodi	9,0%	10,3%	21,7%	24,0%	6,6%	6,3%	2,8%	19,4%
Monza e Brianza	1,5%	14,7%	19,2%	25,9%	5,1%	9,0%	4,8%	19,8%
Lombardia	5,9%	12,3%	17,0%	24,1%	6,5%	8,4%	5,3%	20,5%
Italia	14,7%	9,8%	15,0%	27,4%	7,1%	4,8%	3,4%	17,7%

Fonte: elaborazioni su dati ASR Lombardia.

Di particolare interesse appare la geografia localizzativa delle cosiddette Funzioni urbane superiori-FUS (Fig. 3.4), in cui rientrano un insieme variegato di servizi riconducibili a cinque principali aree tematiche: logistica, credito e finanza, società dell'informazione, ricerca e sviluppo, attività di consulenza professionale.⁶¹ Milano mostra infatti una densità per abitante di addetti a tali funzioni superiore a tutte le altre Città metropolitane italiane, con indici di specializzazione particolarmente elevati per credito e finanza e per le attività di consulenza professionale.

Ne deriva una situazione complessa e di non facile lettura, ove l'aspirazione del singolo Comune a guardare ad altri contesti trova una esigenza di mediazione nei più ampi effetti che ciò può determinare sull'assetto territoriale di riferimento. Scorporare Vigevano dal proprio attuale SLL può, da questo punto di vista, rappresentare sicuramente un problema in termini di nuova frammentazione, mentre l'ipotesi alternativa di

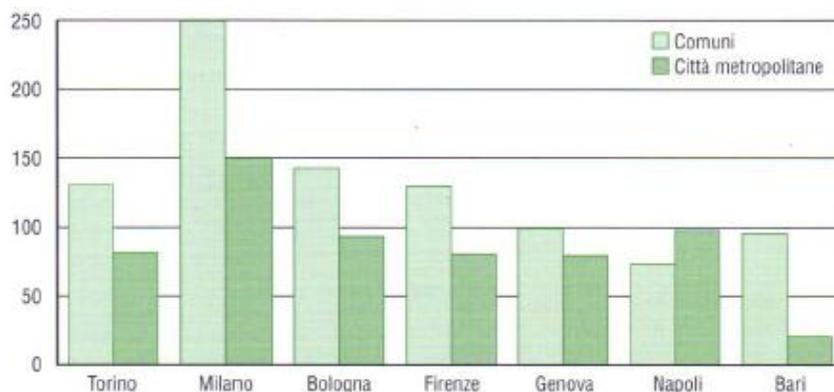
⁵⁹ Che mantiene comunque una quota non trascurabile, superiore a quella di gran parte delle metropoli europee. Cfr. Merzoni G., Nosvelli M. (2015), op. cit.

⁶⁰ Merzoni G., Nosvelli M. (2015), op. cit.

⁶¹ Agnoletti C., Ferretti C., (2015), *La Città metropolitana fiorentina: quale configurazione per rafforzare la capacità competitiva regionale nello spazio europeo*, in IRES et al. (a cura di), "La finanza territoriale. Rapporto 2014", FrancoAngeli, Milano.

far confluire nella CM tutto o parte rilevante dell'attuale SLL deve necessariamente essere accompagnata da una valutazione più sistemica di cosa avverrebbe nella restante porzione di Lomellina e, più in generale, della Provincia di Pavia. Una considerazione che sembra chiamare in causa i livelli superiori di governo che non possono da questo punto di vista demandare esclusivamente alla dimensione locale la valutazione dei costi/benefici dell'operazione.

Figura 3.4. Funzioni urbane superiori. Addetti alle FUS per 1000 abitanti. Unità Anno 2011.



Fonte: Agnoletti C., Ferretti C., (2015), *op. cit.*, p. 264.

Questi settori rappresentano sempre più un fattore di aggregazione territoriale e di connotazione economica della Città metropolitana milanese, divenendo un'opportunità per accedere a funzioni elevate e poter godere dei vantaggi tipici dell'agglomerazione. Tale prospettiva, come già sottolineato, costituisce uno dei principali elementi di attrattività dell'ipotesi di adesione da parte di Comuni contermini, che vedono nella maggiore integrazione amministrativa una opportunità per accrescere le occasioni di fertilizzazione incrociata e di accesso a qualificati e distintivi fattori competitivi (capitale umano, ITC, venture capital, logistica, etc.).

La realtà vigevanese si inserisce in tale macro-contesto con caratteri distintivi e di originalità.

Il principale elemento di caratterizzazione è rappresentato dalla vocazione manifatturiera (Tab.3.9), con l'elevata e tradizionale concentrazione di imprese specializzate nella produzione di scarpe e nella fabbricazione di macchine per calzature che ne determina il riconoscimento "distrettuale" sia in ambito regionale, sia rispetto alle classificazioni ISTAT.⁶² Le imprese manifatturiere rappresentano nel Comune ducale il 15,5% del totale di quelle attive:⁶³ 5 punti % al di sopra del valore medio provinciale e di quello della CM milanese; la quota degli addetti impiegati è il 28,5% del totale,⁶⁴ rispetto al 24,8% provinciale e 16% nella CM: valori sostanzialmente in linea con quelli delle principali province lombarde a vocazione industriale (Varese, Como, Lecco, Monza Brianza). Tale dotazione costituisce uno dei principali asset che il Comune di Vigevano può portare come valore aggiunto alla Città metropolitana, andando ad arricchire una situazione che, comunque, nella corona si mantiene su valori (13,1% del totale delle imprese) al di sopra della media regionale. Ciò sembra rappresentare un promettente fattore di integrazione orizzontale, visto che nella CM trovano collocazione in maniera prevalente i servizi e le funzioni di supporto alle attività

⁶² Si ritornerà più in dettaglio nel seguito del paragrafo sulle caratteristiche dei due distretti.

⁶³ Il valore rimane pressoché immutato se l'analisi viene estesa al Distretto industriale (8 Comuni) o al SLL di Vigevano in territorio pavese (23 Comuni). Ciò avvalorata la connotazione d'area della vocazione manifatturiera, che vede comunque il proprio fulcro in Vigevano.

⁶⁴ Dato censimento 2011.

produttive di cui Vigevano è ricca: essi rappresentano infatti il 34% delle imprese operanti nel Comune di Milano rispetto al 20% del territorio vigevanese.

Guardando, sul versante opposto, al territorio di eventuale distacco, la modificazione della circoscrizione di appartenenza del Comune di Vigevano segnerebbe un passaggio di rilievo, che muterebbe significativamente la geografia economica presente. Ciò vale in primo luogo in termini quantitativi, visto che circa 1/5 delle industrie manifatturiere provinciali cambierebbe collocazione, andando a interfacciarsi non solo con le politiche settoriali e gli interventi di pertinenza della Città metropolitana, ma anche con quelle condotte da tutti quegli organismi associativi e funzionali che si occupano di imprese e che sono stati sino ad oggi disegnati in maniera del tutto corrispondente ai confini provinciali (Sedi territoriali di Confindustria, Camere di Commercio, Sindacati, etc.).⁶⁵ Una circostanza che porrebbe verosimilmente un problema di massa critica nel territorio di partenza, rendendo preventivamente necessario/opportuno un più ampio progetto di ridisegno anche di queste forme di articolazione territoriale delle politiche industriali. In secondo luogo, la stretta unitarietà e omogeneità economica che sembra caratterizzare Vigevano rispetto ai Comuni di contorno,⁶⁶ sia nella versione a 8 che a 23 Comuni, rende difficile avallare pienamente processi di riforma dell'assetto territoriale che vadano a introdurre un elemento di discontinuità politico-amministrativa all'interno di tali territori, peraltro coinvolgendo il centro di maggiore rilievo e di riferimento per le politiche comuni.⁶⁷

Tabella 3.9 Imprese attive per sezione di attività economica (% sul totale 2014)-Diversi contesti in analisi

	Agricoltura, silvicoltura pesca	Attività manifatturiere	Costruzioni	Commercio, riparazione auto	Servizi alloggio e ristorazione	Attività immobiliari	Attività professionali, scientifiche e tecniche	Altro
Vigevano	2,6%	15,5%	19,2%	27,5%	7,2%	5,7%	3,7%	18,6
Provincia Pavia	15,40%	10,50%	19,00%	23,60%	7,00%	4,50%	2,70%	17,30%
Comune di Pavia	3,20%	7,00%	13,90%	26,10%	10,10%	9,30%	5,70%	24,70%
Distretto Vigevano	5,70%	15,50%	20%	26,50%	6,80%	4,90%	3%	17,60%
SLL⁶⁸	8,10%	15,20%	19,10%	25,90%	6,60%	4,60%	2,80%	17,70%
CM	1,20%	10,30%	13,80%	25,10%	6,10%	10,50%	8,30%	24,70%
Comune di Milano	0,60%	8,30%	10,60%	24,00%	6,30%	13,30%	11,00%	25,90%
Corona milanese	2,10%	13,10%	18,20%	26,50%	5,90%	6,50%	4,50%	23,20%
Abbiategrasso	5,30%	12,20%	16,70%	27,20%	6,70%	6,50%	4%	21,40%
Abbiatense	6,70%	13,50%	17,50%	25,70%	6%	5,70%	4%	20,90%
Lombardia	5,90%	12,30%	17,00%	24,10%	6,50%	8,40%	5,30%	20,50%

Fonte: elaborazioni su dati ASR Regione Lombardia.

⁶⁵ Ovviamente, per quanto riguarda il territorio di approdo, emergono considerazioni di natura differente: l'integrazione in un contesto di circa 30.000 imprese manifatturiere costituirebbe infatti un'opportunità di più stretto contatto e fertilizzazione incrociata, a parziale discapito della rappresentatività visto che le unità vigevanesi rappresenterebbero qui il 2,5% del totale.

⁶⁶ Tale omogeneità non appare riguardare solo il rilievo dell'attività manifatturiera, ma anche gran parte delle altre articolazioni settoriali (cfr. Tab. 3.9). Di fatto, il Comune di Vigevano e le circostanti aree distrettuali differiscono principalmente per due soli elementi, che si compensano quasi pienamente: il maggior peso delle cosiddette Funzioni urbane superiori nel primo e il maggiore ruolo dell'agricoltura nelle seconde.

⁶⁷ A Vigevano sono collocate, ad esempio: la sede territoriale di Confindustria per la Lomellina, l'Agenzia per lo sviluppo territoriale AST e l'Associazione nazionale dei costruttori di macchine per calzature, pelletterie e concerie (ASSOMAC). Più in generale, nel Comune ducale le imprese che si occupano delle Funzioni urbane superiori (FUS) sono il 20%, rispetto al 15% degli altri Comuni del Distretto, segnalando quindi una concentrazione nel polo centrale di queste attività che vanno a servizio in molti casi di un territorio più vasto.

⁶⁸ Si è fatto riferimento ai 23 Comuni del SLL di Vigevano appartenenti alla Provincia di Pavia.

Un secondo settore di rilievo del tessuto imprenditoriale del Comune di Vigevano (e anche delle aree limitrofe) è rappresentato dall'edilizia, che coinvolge poco meno di 1/5 delle imprese attive del territorio, con un'incidenza superiore a tutti gli altri contesti territoriali considerati (Tab 3.9). Tale settore è stato oggetto nel corso degli ultimi anni, come peraltro molti altri contesti, di un fenomeno di "sovraproduzione", che ha portato alla creazione di un elevato numero di alloggi invenduti e ad una conseguente crisi settoriale di difficile risoluzione,⁶⁹ a cui si sono accompagnati effetti ambientali rilevanti in termini di consumo del suolo e antropizzazione (Fig. 3.5). Una situazione che determina elementi di collegamento con il tema della Città metropolitana in almeno due direzioni.

Innanzitutto, come esplicitato da alcune indagini,⁷⁰ si può ritenere che il progressivo ispessirsi dei legami con Milano (stradali, ferroviari, informatici, identitari, etc.), innescato e favorito dal cambio di circoscrizione, diventi fonte di nuove localizzazioni (o delocalizzazioni) insediative che diano linfa ad un mercato in difficoltà e con abbandonati eccessi di offerta. E' un processo che in parte ha già avuto luogo nell'ultimo decennio, coinvolgendo in ampia misura la popolazione straniera che è passata dalle 2.700 unità del 2005 alle 9.000 del 2015, alimentando una crescita netta dei residenti nel medesimo periodo da 57.500 a 63.400 abitanti. Si tratta di una prospettiva che, se verificata, può certamente contribuire ad assorbire uno stock di beni e risorse altrimenti "affondati" e difficilmente riconvertibili, ma che necessita con ogni evidenza di forme di governo e accompagnamento forti e consapevoli. E' infatti illusorio ritenere che la posizione decentrata del Comune di Vigevano sia automaticamente in grado di attrarre fasce di popolazione alla ricerca di migliori servizi e qualità della vita; al contrario, la connotazione tipologica dell'offerta invenduta⁷¹ e il suo prevalente posizionamento in termini di fasce di mercato possono mostrarsi attrattivi soprattutto per ragioni ed esigenze di altra natura, ispirate prevalentemente all'abbattimento dei costi (pendolari a basso reddito, giovani coppie, nuova immigrazione, etc.), con il moltiplicarsi di fattori di criticità in termini di dinamiche sociali e di pressione finanziaria sui servizi pubblici. Un processo di questo tipo non è da intendersi necessariamente in termini negativi, ma porta certamente con sé nuove esigenze e, verosimilmente, necessità di spesa di cui non è detto la Città metropolitana sarà chiamata a farsi carico.⁷² In chiave più generale, è ragionevole ritenere che l'affermazione di un governo metropolitano forte e autorevole, in particolar modo nel campo della pianificazione territoriale ed edilizia, possa rappresentare un passaggio importante per garantire una migliore gestione degli assetti futuri, contribuendo ad affermare una visione d'insieme rispetto a tre temi prioritari: la definizione di nuovi insediamenti, la valorizzazione delle realizzazioni invendute e la gestione delle aree dismesse. Tale valenza "sovra comunale" della pianificazione territoriale, come si è visto nel cap. 2, è d'altronde uno dei principi di riferimento del nuovo Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale di Pavia, che riconosce il governo di area vasta e la perequazione territoriale come strumenti cardine delle future iniziative in questo settore, individuando Vigevano come punto di riferimento per l'ambito della Lomellina orientale. Tale (auspicabile) processo di

⁶⁹ Zucchella e Denicolai nel 2011 parlano di 2.500 nuovi alloggi invenduti a Vigevano (cfr. Zucchella A., Denicolai S., *La superstrada Vigevano-Malpensa: indagine sul "costo del non fare"*, Ottobre 2011).

⁷⁰ Cfr. Zucchella e De Nicolai (2011), *op. cit.* ove si richiama (p. 14) l'opportunità per cui "Vigevano, considerando la sua felice collocazione geografica, può rappresentare un'importante alternativa per tutti coloro che lavorano nel capoluogo regionale, ma preferiscono evitare lo stress della metropoli cercando comunque una cittadina attrezzata, ben servita e moderna".

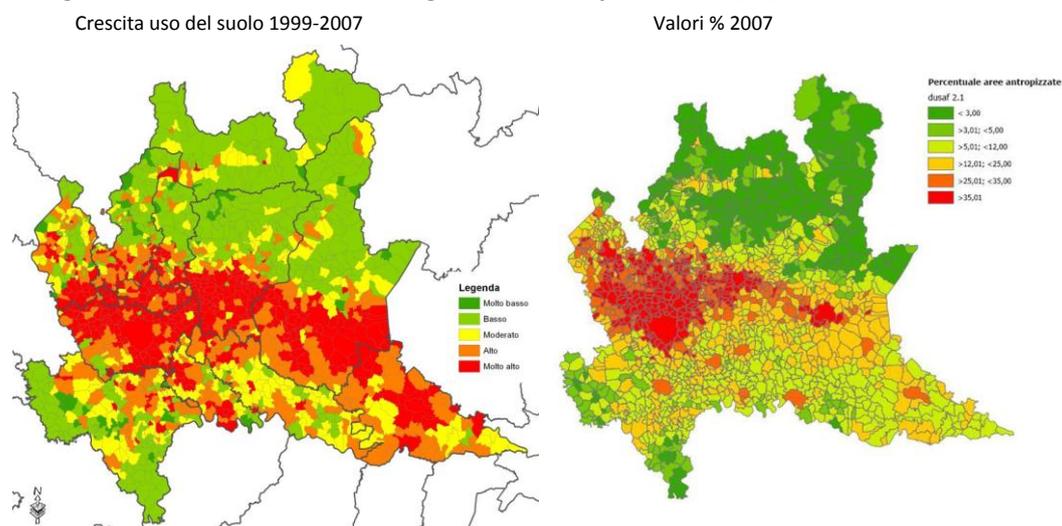
⁷¹ Che tipicamente vede prevalere alloggi di medio-basso valore.

⁷² Non è infatti ad oggi chiaro quali saranno le responsabilità del nuovo ente in termini di politiche sociali e di redistribuzione del reddito.

coordinamento rafforzato può ovviamente avvenire anche guardando verso l'area milanese,⁷³ tenendo però conto di tre esigenze/requisiti specifici:

- che la Città metropolitana acquisisca realmente poteri d'intervento in questo settore che vadano oltre a quelli sinora esercitati dalle Province;
- che sia preservata il più possibile l'unitarietà rispetto ai Comuni contermini della Lomellina, con i quali, come ampiamente argomentato in precedenza, vi sono le principali relazioni economiche e sociali. Sarebbe infatti per lo meno curioso promuovere un riassetto territoriale che porti a separare nella pianificazione territoriale sovra-ordinata Vigevano da quei Comuni da cui, ad esempio, arriva il 75% della mobilità sistemica in ingresso;
- che si sia in grado di sviluppare il più possibile una "visione omogenea" della zona sud ovest che, come risalta chiaramente anche da un punto di vista visivo (Fig. 3.5), è stata sinora di fatto l'unica porzione del contesto metropolitano a contenere gli effetti più spinti dell'antropizzazione e dell'occupazione dei suoli.

Figura 3. 5. Uso del suolo (sx) e grado di antropizzazione (dx) nei Comuni lombardi



Fonte: Regione Lombardia (2014), *PTR-Sezioni tematiche*

Considerazioni simili emergono dal settore del Commercio che vede coinvolte più di $\frac{1}{4}$ del totale delle imprese attive sul territorio comunale. La recente analisi condotta dal Comune di Vigevano, in concomitanza con la variante al PGT dell'ottobre 2014,⁷⁴ permette di evidenziare anche in questo caso alcune caratteristiche chiave del sistema locale.

Si rimarca innanzitutto, nell'arco del decennio per cui sono disponibili i dati, una sostanziale tenuta del numero di esercizi (Tab. 3.10), accompagnata da una parziale riduzione dei volumi di vendita (-5,4%) ritenuta "fisiologica" nel periodo in esame. Ne emerge una valutazione positiva del dinamismo mostrato dal settore commerciale di Vigevano, a conferma *"dell'importanza e della funzione di centralità che il Comune riveste e che lo propone come sede privilegiata per l'avvio di nuove attività imprenditoriali, questo sicuramente grazie alla dinamica demografica positiva che il territorio continua a registrare."*⁷⁵

⁷³ Da cui, come si è visto, sembrano manifestarsi effetti di interdipendenza e traboccamenti rilevanti.

⁷⁴ Comune di Vigevano (2014), *Variante al PGT Vigente. Aggiornamento del quadro conoscitivo del territorio comunale - componente commerciale*, Ottobre.

⁷⁵ Comune di Vigevano (2014), *op. cit.*, p. 28.

Tabella 3.10. Il sistema distributivo comunale al 2012

Anno	Numero esercizi	Variazione n. esercizi su anno precedente	Variazione % su anno precedente	Variazione % su anno 2003
2003	1.064	--	--	--
2004	1.087	23	2,2	2,2
2005	1.083	-4	-0,4	1,8
2006	1.086	3	0,3	2,1
2007	1.064	-22	-2,0	0,0
2008	1.060	-4	-0,4	-0,4
2009	1.028	-32	-3,0	-3,4
2010	1.027	-1	-0,1	-3,5
2011	1.043	16	1,6	-1,9
2012	1.059	16	1,5	-0,5

Fonte: Comune di Vigevano (2014),

Variante al PGT Vigente. Aggiornamento del quadro conoscitivo del territorio comunale - componente commerciale, Ottobre.

La composizione qualitativa delle strutture di vendita evidenzia una dotazione sensibilmente superiore alle medie regionale e provinciale di esercizi di vicinato, con particolare riferimento a quelli alimentari, in larghissima parte concentrati nel nucleo abitativo compatto nella zona centrale.

Tabella 3.11. La presenza di esercizi di vicinato**Esercizi di vicinato – settore alimentare e misto**

	Abitanti	N. esercizi	Ab. x esercizio
Regione Lombardia	9.957.459	28.674	347
Provincia di Pavia	549.664	1.979	278
Comune di Vigevano	64.751	325	199

Esercizi di vicinato – settore non alimentare

	Abitanti	N. esercizi	Ab. x esercizio
Regione Lombardia	9.957.459	85051	117
Provincia di Pavia	549.664	4.484	123
Comune di Vigevano	64.751	700	93

Fonte: Comune di Vigevano (2014), *op cit.*

La valutazione economica delle potenzialità di spesa dei residenti, confrontata con la produttività complessiva degli esercizi commerciali siti in Vigevano, porta a confermare la rilevanza sovra-comunale del sistema distributivo, che ragionevolmente conta sulle convergenze degli abitanti delle zone limitrofe che vedono Vigevano come riferimento per gli acquisti presso la rete specializzata, sia alimentare, sia non alimentare. Ne emerge in conclusione un esplicito richiamo strategico per cui *“La Città di Vigevano si propone come centro di riferimento per un bacino d’utenza che comprende di fatto non solo i Comuni limitrofi ma tutta quella parte della Provincia di Pavia conosciuta come Lomellina”*.⁷⁶ Una vocazione peraltro in linea con quanto presente nel PTCP provinciale che, all’ART. IV.5 della Normativa di attuazione, identifica Vigevano come polo attrattore di riferimento per l’organizzazione di servizi nell’ambito territoriale di area vasta di appartenenza.

Come già osservato in tema di pianificazione territoriale generale, il futuro disegno della rete commerciale, con particolare riferimento alla localizzazione delle grandi strutture, costituisce un ulteriore elemento a favore di un ragionamento su base metropolitana che *“dovrebbe permettere una riorganizzazione dei poli commerciali su base sovra-comunale, in direzione di una più equilibrata e funzionale geografia degli*

⁷⁶ *Op. cit.* p. 42.

insediamenti commerciali, specie per quel che concerne la grande distribuzione".⁷⁷ A tale esigenza dovrebbe rispondere proprio la programmazione sovra-ordinata, attraverso strumenti vincolanti, di conciliazione e di perequazione economica.⁷⁸ Ciò potrà avvenire profittevolmente anche all'interno dell'eventuale perimetro allargato della CM milanese, ma preservando il più possibile il bacino territoriale rilevante in campo commerciale che, come esplicitato dalla stessa analisi del Comune di Vigevano, non può non coinvolgere, almeno in parte, gli altri Comuni della Lomellina.

Un ulteriore aspetto caratterizzante il territorio, di natura orizzontale, riguarda l'incidenza delle imprese artigiane, rappresentative in buona misura del mondo delle micro e piccole imprese.⁷⁹ Si tratta di un comparto che in Provincia di Pavia conta a inizio 2015 uno stock vicino alle 15.000 unità, in regresso di circa il 7% rispetto a fine 2008. L'incidenza del comparto artigiano si posiziona al 35% del totale delle imprese attive, con punte particolarmente elevate nel manifatturiero (70%) e nell'edilizia (85%). Tali valori sono sostanzialmente confermati per il Comune di Vigevano ove a fine 2014 operavano circa 1.850 imprese artigiane, pari al 35% del totale, anche qui con incidenze maggiori per la manifattura (60%) e l'edilizia (80%). Guardando agli indici di specializzazione artigiana su base provinciale relativi all'anno 2012 (Tab. 3.12), si evince come per la Provincia di Pavia siano i settori della produzione delle macchine (e della manifattura in genere) e della fabbricazione di articoli in pelle ad avere i valori distintivi: si tratta di due divisioni economiche di particolare rilevanza per il Comune e il distretto di Vigevano, a conferma del ruolo del comparto artigiano come elemento di vitalità e caratterizzazione del territorio nelle sue specializzazioni qualificanti.

Tabella 3.12. Indice di specializzazione settoriale artigiana in Lombardia (2012).

Principali settori d'interesse

	Trasporto terrestre	Costruzioni specializz.	Costruzione edifici	Servizi edifici e paesaggio	Riparazione /installazione macchine	Fabbricazione macchine	Altre manifatture	Fabbricazione art. pelle e simili
CM Milano	150	104	37	292	107	85	130	65
Provincia Pavia	101	115	119	108	122	128	130	163
Lombardia	90	104	90	148	114	132	94	163

* L'indice è costruito rapportando il dato degli addetti artigiani nel settore al totale degli addetti del territorio e confrontandolo con il valore nazionale. Specializzazione superiori alla media nazionale registrano valori > 100.

Fonte: Confartigianato Lombardia (2015), *Artigiani del proprio destino. Rapporto 2015 Artigianato e piccole imprese*. Settembre.

Tale forma di capitalismo diffuso presenta importanti fattori di competitività e specificità legati alla zona di collocazione prevalente – relazioni interpersonali, capitale sociale, stratificazione di competenze -, ma anche riconosciute debolezze in componenti quali l'accesso ai mercati, la disponibilità di credito, la capacità d'innovazione, la digitalizzazione.⁸⁰ Rispetto a tale insieme di fattori assumono certamente una rilevanza

⁷⁷ Pasini N., Fasano L., (2015), *Istituzioni, rappresentanza, politiche. Quale Città metropolitana*, in Lodigiani R. (a cura di), "Milano 2015. La Città metropolitana, sfide, contraddizioni, attese", FrancoAngeli, Milano.

⁷⁸ Previsti dal PTCP pavese nell'apposito Capo 5 della Normativa di attuazione.

⁷⁹ Secondo i dati INPS, nelle micro e piccole imprese artigiane (< 20 addetti) sono occupati il 96,5% del totale dei dipendenti dell'artigianato che in Lombardia sono circa il 15% del totale degli occupati nelle imprese (cfr. Confartigianato Lombardia (2015), *Artigiani del proprio destino. Rapporto 2015 Artigianato e piccole imprese*. Settembre.

⁸⁰ Zucchella A. Brugnoli A. (2014), *Micro-imprese, imprese artigiane e mercati esteri*, in Quaderni di ricerca sull'artigianato, fascicolo 1, n.66.

centrale, tra gli altri, due elementi d'interesse per l'analisi qui condotta: la capacità di instaurare reti d'impresa e il ruolo delle rappresentanze associative/istituzionali.

La logica reticolare è vista in maniera crescente come opportunità per dare risposta alle esigenze di complementarità e di integrazione delle risorse e di superamento dei vincoli dimensionali delle piccole e medie imprese, con particolare riferimento ai due temi chiave dell'internazionalizzazione e dell'innovazione.⁸¹ Tali forme di integrazione possono sorgere e svilupparsi in maniera informale (rapporti di sub-fornitura, conoscenze personali, prossimità territoriale, etc.) o essere oggetto di specifici accordi, come nel caso dei contratti di rete introdotti con la l.33 del 9 aprile 2009.⁸²

I dati della Provincia di Pavia riferiti ad inizio 2015 (Tab. 3.13) evidenziano sinora una limitata diffusione dei contratti di rete (29) con un'incidenza del n. di imprese coinvolte ogni 1000 imprese registrate pari a 1,9, rispetto al 2,1 di Milano e al 2,2 della Lombardia. Una parte preponderante delle imprese pavesi coinvolte è in Lomellina (53 su 91, di cui 11 a Vigevano), a conferma del maggiore dinamismo imprenditoriale di questa parte del territorio. Dal punto di vista dell'apertura all'esterno, Milano si segnala chiaramente come il riferimento principale, visto che ben 20 contratti su 29 includono almeno una impresa del territorio della Città metropolitana milanese. Le imprese del Comune di Vigevano partecipano a 7 contratti di rete, che includono in egual misura realtà del milanese e altre imprese della Provincia di Pavia. In generale emerge una maggiore vocazione delle imprese della Lomellina a guardare all'esterno del proprio contesto: nessun contratto è infatti esclusivamente interno alla zona, 7 contratti coinvolgono altre imprese pavesi, mentre 11 hanno in partnership imprese milanesi; 4 infine sono conclusi con imprese al di fuori sia del pavese che della CM di Milano. Tale riscontro empirico sembra supportare l'idea per cui lo strumento sia utilizzato realmente come opportunità per entrare in contatto con realtà e unità operative con cui non si hanno rapporti di contiguità, mentre verosimilmente le relazioni di rete sul territorio vengono gestite attraverso altre forme di *networking*.

Tabella 3.13. Contratti di rete e imprese coinvolte. Dati 1.01.2015

	<i>n. totale contratti</i>	<i>Solo Interne PV</i>	<i>Con Milano</i>	<i>Senza Milano</i>		
Provincia Pavia	29	5	20	4		
	<i>n. totale</i>	<i>Solo Lomellina</i>	<i>Con altre Pv (senza Mi)</i>	<i>Con altre Pv e Mi</i>	<i>Con Milano (senza altre Pv)</i>	<i>Senza altre Pv e Mi</i>
Comune di Vigevano	7		2	3	2	
	<i>n. totale</i>	<i>Solo Lomellina</i>	<i>Con altre Pv (senza Mi)</i>	<i>Con altre Pv e Mi</i>	<i>Con Milano (senza altre Pv)</i>	<i>Senza altre Pv e Mi</i>
Lomellina	17		2	5	6	4
	Tot Pavia	Lomellina	Vigevano			
Imprese coinvolte	91	53	11			

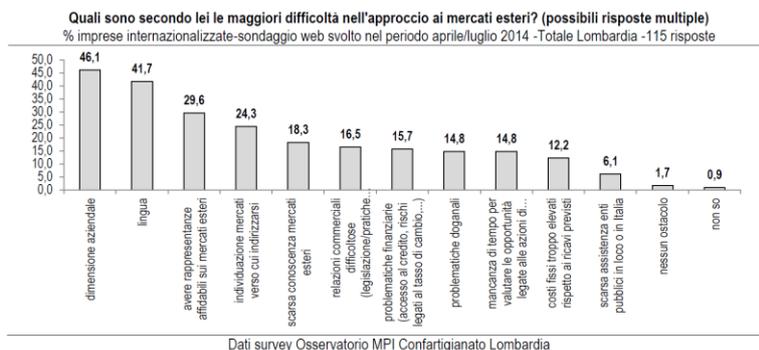
Fonte: nostre elaborazioni su dati Unioncamere.

⁸¹ Aureli S., Del Baldo M. (2014), *Contratto di rete e imprese artigiane: quali prospettive per l'internazionalizzazione*, in Quaderni di ricerca sull'artigianato, fascicolo 1, n.66.

⁸² Il contratto di rete è un accordo con il quale più imprenditori, al fine di accrescere, individualmente e collettivamente, la capacità innovativa e la competitività sul mercato, si impegnano, sulla base di un programma comune, a collaborare in ambiti attinenti all'esercizio delle proprie attività, a scambiarsi informazioni o prestazioni di natura industriale, commerciale, tecnica o tecnologica, ad esercitare in comune una o più attività rientranti nell'oggetto della propria impresa (Aureli S., Del Baldo M., 2014, *op. cit.*, p. 21).

L'altro canale attraverso cui il sistema delle imprese, in particolar modo medio-piccole, può tipicamente far fronte alle esigenze in termini di beni e servizi di assistenza e supporto (formazione e aggiornamento professionale, ricerca partner, commercializzazione, consulenza fiscale, etc.) è quello delle reti associative e, in maniera complementare, quello delle istituzioni pubbliche (Fig. 3.6 e Box 3.1 per alcuni esempi di servizi generalmente richiesti/offerti in questo ambito).

Figura 3.6. Servizi di internazionalizzazione richiesti dalle imprese artigiane alla loro Associazione



Fonte: Confartigianato Lombardia (2015), *Artigiani del proprio destino. Rapporto 2015 Artigianato e piccole imprese*. Settembre.

Box 3.1. Esempio di bando per l'internazionalizzazione delle Camere di Commercio lombarde

OBIETTIVI

Regione Lombardia, Unioncamere Lombardia e le Camere di Commercio di Cremona, Lecco, Lodi, Mantova, Pavia, Sondrio e Varese, intendono favorire i processi di internazionalizzazione delle imprese lombarde poco o per nulla internazionalizzate ma con un buon potenziale competitivo, al fine di ampliare il numero delle imprese esportatrici. Sono previsti il supporto di un Temporary Export Manager (TEM), un percorso di formazione e un contributo a fondo perduto (Dote).

DOTAZIONE FINANZIARIA

Le risorse complessivamente stanziare ammontano a € **787.000**.

AMBITI DI INTERVENTO

Il presente programma offre alle imprese beneficiarie un percorso di accompagnamento all'export composto da due fasi principali:

Fase 1: TEM in azienda

La Camera di commercio competente assegnerà a ciascuna impresa beneficiaria un esperto di internazionalizzazione, che definirà un progetto aziendale e lo realizzerà tramite un'attività di "coaching" presso l'azienda della durata di 6 giornate nell'arco di 3 mesi. Contestualmente all'assistenza del TEM, l'azienda parteciperà ad un corso di formazione presso la propria Camera di Commercio composto da 4 mezza giornate sulle principali tematiche legate all'export.

Fase 2: Dote per l'export

A conclusione della Fase 1, l'impresa avrà la possibilità di richiedere un contributo a fondo perduto "Dote" per realizzare ulteriori attività di internazionalizzazione elencate all'art. 11.

La Dote sarà pari all'80% delle spese sostenute fino ad un massimo di € 2.000,00.

Tutti i servizi proposti dal programma (TEM, Formazione, checkup e Dote) costituiscono un beneficio equivalente ad una somma di € **5.500** per ciascuna impresa.

SOGGETTI BENEFICIARI

Possono accedere al presente programma le imprese lombarde che, al momento della presentazione della domanda e per tutta la durata del programma, siano in possesso dei seguenti requisiti:

- qualificarsi come Micro, Piccola e Media Impresa (MPMI) ai sensi della normativa comunitaria;
- avere una quota di fatturato export inferiore al 10%;
- avere sede legale e/o operativa presso le Province di Cremona, Lecco, Lodi, Mantova, Pavia, Sondrio e Varese, presso le quali verrà svolta l'attività del TEM;
- essere attive nei settori manifatturiero, edilizia e servizi alle imprese (ATECO 2007 Attività primaria C, F, J62, J63, M70, M71, M72, M73, M74, N78, H52.10, H52.24; sono ammesse anche le imprese con ATECO Attività primaria A purché abbiano come Attività secondaria ATECO uno dei codici ammessi);

- essere iscritte al Registro delle Imprese della Camera di Commercio territorialmente competente e risultare attive;
- essere in regola con il pagamento del Diritto Camerale Annuale;
- non trovarsi in stato di fallimento, di liquidazione anche volontaria, di amministrazione controllata, di concordato preventivo o in qualsiasi altra situazione equivalente secondo la normativa vigente;
- non avere già beneficiato di altri aiuti pubblici a valere sulle medesime spese ammissibili;
- avere assolto gli obblighi contributivi ed essere in regola con le normative sulla salute e sicurezza sul lavoro di cui al D.lgs. n. 81/2008 e successive modificazioni e integrazioni;
- non rientrare nel campo di esclusione di cui all'art. 1 del Reg. (UE) n. 1407/2013;
- non aver ricevuto e successivamente non rimborsato o depositato in un conto bloccato gli aiuti sui quali pende un ordine di recupero, a seguito di una precedente decisione della Commissione europea che dichiara l'aiuto illegale e incompatibile con il mercato comune.

Fonte: Regione Lombardia

Rispetto a tale opportunità, come si è già avuto modo di osservare, è chiaro che ad oggi i principali soggetti attivi, oltre alle Province stesse, hanno in larga misura acquisito una connotazione territoriale che ha seguito i confini esistenti o porzioni di essi. Le Camere di Commercio sono organizzate su base provinciale, Confartigianato e Confindustria hanno proprie articolazioni territoriali, con specifico riferimento alla Lomellina, il Consorzio di sviluppo locale AST vede coinvolti alcuni Comuni lomellini, la Provincia, le locali associazioni di categoria e alcune imprese private. Si tratta di un quadro certamente non immutabile, la cui evoluzione futura può dar luogo a dinamiche diverse, di non facile prevedibilità.

Da una parte, l'aggregazione di Vigevano al contesto metropolitano rappresenta certamente un'occasione per sfruttare le economie di scala associate alla fornitura di molti dei servizi di supporto e per condividere un contesto associativo e di programmazione particolarmente ricco e multiforme, che può stimolare al proprio interno un inspessimento delle relazioni di rete e delle forme di integrazione tra imprese con esigenze simili. Ciò vale sia per le rappresentanze, sia per le specifiche funzioni che verranno esercitate dalla CM. Congiuntamente, non va trascurato il fatto che la riorganizzazione dei rapporti richiederà un certo tempo, con verosimili effetti di trascinarsi delle relazioni precedentemente consolidate e non trascurabili costi di transazione. La stessa capacità di Vigevano e dei suoi settori chiave di avere "voce" e rappresentanza nel nuovo contesto amministrativo e associativo non può essere data per scontata e potrà dar luogo a effetti di disorientamento rispetto all'assetto attuale. Rimane, infine, anche in questo caso, il problema dell'adeguata organizzazione delle medesime funzioni nei territori che rimangono al di fuori della CM, visto che l'eventuale incorporazione di Comuni di dimensione rilevante, come Vigevano, apre non banali questioni in termini di massa critica e diseconomie di scala.

Un ultimo elemento di interesse desumibile dal quadro complessivo della geografia economica (Tab.3.9 supra) riguarda le notevoli affinità che sembrano emergere nel confronto tra l'area vigevanese, in particolar modo nelle sue accezioni distrettuali, e quella abbatense. Si tratta infatti di contesti territoriali con attività manifatturiera e agricola sopra la media (e tra loro non molto lontane in termini quantitativi) e con una comune sotto-rappresentazione dell'area dei servizi, nelle sue diverse articolazioni. Pur dotate di buoni indici di imprenditorialità (soprattutto nel distretto vigevanese), hanno conosciuto nell'ultimo decennio una dinamica occupazionale debole (cfr. Fig. 3.2 supra), segnale di una comune esigenza di trovare nuove vocazioni e progettualità di sviluppo. Entrambe hanno una collocazione di riviera rispetto al Fiume Ticino e, non a caso, hanno sperimentato un grado di antropizzazione ben inferiore a gran parte delle altre aree alla medesima distanza dal capoluogo regionale. Sono infine collegate dalla rete ferroviaria e interessate da importanti progetti infrastrutturali comuni (collegamento a Malpensa, allungamento rete ferroviaria sub-

urbana, ponte sul Ticino) che rendono auspicabile un governo di area vasta degli interessi e delle future opportunità di sviluppo.

3.4 Alcune vocazioni strategiche

La fotografia dell'attuale assetto economico del territorio dovrebbe trovare un naturale completamento nella definizione dei suoi possibili ed auspicabili scenari evolutivi. Per quanto un'analisi completa delle vocazioni strategiche dell'area vigevanese vada oltre i contenuti di questo studio, vengono di seguito brevemente riportati gli elementi riferibili a due principali ambiti settoriali che potrebbero avere un ruolo importante nell'ambito di un riassetto complessivo ed organico del quadro istituzionale del territorio.

3.4.1 Il distretto meccano-calzaturiero

Secondo la definizione più diffusa, i distretti industriali sono entità socio-territoriali costituite da una comunità di imprese e di persone unite, oltre che da relazioni territoriali e di contiguità, anche dai legami socio-economici che tale compresenza genera. Queste imprese appartengono normalmente al medesimo ambito produttivo, o comunque ad ambiti strettamente interconnessi, e rientrano prevalentemente nel segmento delle unità di medio-piccola dimensione.⁸³

Il distretto vigevanese ha origini antiche⁸⁴ e ha subito nel tempo un'importante evoluzione che non ne ha comunque inficiato il ruolo dal punto di vista territoriale e della presenza sui mercati. Al di là della stessa indefinitezza e porosità della valenza spaziale del concetto di distretto, esistono due configurazioni del distretto vigevanese a cui oggi si fa comunemente riferimento.

ISTAT identifica i distretti industriali (141 nel 2011) partendo dai sistemi locali del lavoro (SLL) e indagandone successivamente (se presente) la specializzazione produttiva. Il distretto di Vigevano, sulla base di tale analisi, si caratterizza per i seguenti aspetti (Tab 3.14):

- ha una specializzazione principale nella fabbricazione di calzature;
- si estende su 28 Comuni, con una popolazione attorno ai 160.000 abitanti;
- è il quinto (su 29) principale distretto lombardo in termini di unità locali manifatturiere dopo quelli di Bergamo, Busto Arsizio, Como e Lecco;
- è un distretto considerato a "vocazione artigiana", visto che la % di addetti coinvolti in imprese artigiane del settore di specializzazione (27,3%) presenta un valore al di sopra delle media nazionale (25,3%).

Tabella 3.14. Connotazione del Distretto industriale di Vigevano secondo ISTAT

Denominazione	n. di Province coinvolte	Specializzazione	n. Comuni	Abitanti	Unità locali	Addetti alle unità locali	Unità locali manifatturiere	Addetti alle unità locali manifatturiere
VIGEVANO	2	Pelli, cuoio e calzature	28	159.548	12.556	47.931	1.676	13.453

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

⁸³ Confartigianato Lombardia (2015), *Artigiani del proprio destino. Rapporto 2015 Artigianato e piccole imprese*. Settembre.

⁸⁴ Come si legge nel Documento di Piano del PGT del 2010 del Comune di Vigevano, nel 1866 è nato a Vigevano il primo calzaturificio italiano, seguito poi da altre imprese simili, a cui si sono affiancate numerose unità tessili operanti nel campo della seta e del cotone.

L'Osservatorio nazionale distretti industriali di Unioncamere basa la perimetrazione del distretto di Vigevano sulla legge 317/1991 di Regione Lombardia, arrivando ad una sua caratterizzazione più ristretta rispetto a quella ISTAT (Tab. 3.15).

Tabella 3.15. Connotazione del Distretto industriale di Vigevano secondo Unioncamere

Denom.	n. di Province coinvolte	Specializzazione	n. Comuni	Abitanti (2014)	Imprese attive (2011) ⁸⁵	Addetti alle imprese attive (2011)	Valore aggiunto (milioni, 2011)
VIGEVANO	1	Calzaturiero e meccano-calzaturiero <u>settori ATECO 2007:</u> Preparazione e concia del cuoio Fabbricazione di articoli da viaggio, borse e simili, pelletteria e selleria Fabbricazione di calzature Fabbricazione di prodotti ausiliari per le industrie tessili e del cuoio Fabbricazione e installazione di macchine e apparecchi per l'industria delle pelli, del cuoio e delle calzature (compresi accessori, manutenzione e riparazione)	8	101.000 (2014)	468 ⁸⁶	4.649	318

Fonte: Osservatorio Nazionale Distretti di Unioncamere

Dando conto dell'evoluzione sperimentata dal settore produttivo, si riconosce una duplice vocazione del sistema vigevanese. La prima legata a tutta la filiera di preparazione del cuoio sino alla realizzazione delle calzature e di altri articoli in pelle; la seconda, con un rilievo crescente nel tempo, nella fabbricazione di macchine e pezzi di ricambio funzionali alla filiera principale (macchine per conterie, calzaturifici, suolettifici, etc.). Tale posizionamento binario è stato il frutto di un processo di progressivo adattamento alle sfide internazionali che ha visto la produzione progressivamente concentrarsi sulle fasce alte del settore della calzatura e, appunto, in quella dei macchinari.⁸⁷

Pur scontando nel tempo un ridimensionamento rispetto ai valori massimi, la nuova formulazione del comparto manifatturiero sembra aver affrontato con dinamismo la sfida post-crisi, arrivando a costituire un unicum d'eccellenza in ambito italiano. Ne sono riprova i seguenti dati di sintesi:

- tutti gli indicatori presentati dall'Osservatorio nazionale distretti (n. imprese attive, n. addetti e fatturato) evidenziano negli ultimi anni un trend crescente;
- la più recente analisi comparativa di Unioncamere⁸⁸ colloca il Distretto di Vigevano (formulazione a 8 Comuni) al 5° posto su 100 nella graduatoria dei distretti industriali per migliori performance secondo un indicatore sintetico calcolato sul 2012;⁸⁹
- quasi 1/3 degli addetti italiani e ¾ di quelli lombardi impiegati nel settore meccano-calzaturiero si trova in Provincia di Pavia;⁹⁰ la quasi totalità di essi lavora nel distretto di Vigevano, ove ha sede anche l'Associazione nazionale di categoria ASSOMAC;
- 1/3 degli addetti lombardi nel settore calzaturiero si trova in Provincia di Pavia, l'83% dei quali nel distretto di Vigevano;

⁸⁵ I dati su imprese e addetti si riferiscono al totale del territorio provinciale su cui insiste il distretto.

⁸⁶ Tale dato sale a più di 830 unità se si considerano anche le imprese impegnate nella commercializzazione e riparazione.

⁸⁷ Cfr. Cerri C. (2003), *Il distretto industriale di Vigevano*. www.filtea.cgil.it.

⁸⁸ Unioncamere (2014), *Osservatorio nazionale distretti italiani. Rapporto 2014*. Roma.

⁸⁹ L'indicatore è stato costruito sulla base della dinamica delle seguenti variabili: numero di imprese registrate, numero di addetti, valore delle esportazioni, valore aggiunto e fatturato (quest'ultimi tre valutati in termini nominali).

⁹⁰ Confindustria Pavia (2015), *Il progetto Pavia2020. Le filiere del territorio*, Rapporto di sintesi.

- elevata presenza sui mercati internazionali, con quote particolarmente elevate per il meccano-calzaturiero;
- emersione di importanti effetti di diversificazione produttiva, con interessanti sconfinamenti in altre filiere e attività.⁹¹

Guardando ai riconosciuti caratteri distintivi del Distretto (Tab. 3.16), emerge chiaramente come esso si fondi su di una felice combinazione tra il radicamento locale – con le ben note componenti in termini di capitale umano, rapporti di sub-fornitura, conto-terzismo – e vocazione internazionale, con una presenza sui mercati esteri rilevante e in crescita. Caratterizzante è anche l’aspetto dimensionale medio, visto che l’87% delle imprese registrate nel meccano-calzaturiero e il 92% di quelle nella produzione di scarpe hanno meno di 20 addetti; l’incidenza delle imprese artigiane è del 24% nel primo caso e quasi del 50% nel secondo.⁹²

Tabella 3.16. Principali elementi di forza e criticità delle componenti distrettuali

	Calzaturiero	Meccano-Calzaturiero
Punti di forza e opportunità	<ul style="list-style-type: none"> - elevatissimo know-how ed eccellenza professionale delle imprese e degli addetti - eccellenti capacità a livello di “componenti immateriali” del settore, quali design, stile e creatività - rapporti vincenti con grandi firme legate alle griffes e all’alta moda, che consentono ad importanti realtà locali di posizionarsi con successo sulla fascia alta del mercato, evitando la concorrenza legata ai bassi costi di produzione - elevata quota export delle imprese leader (tra il 60 e l’80%), legata all’alta qualità della produzione - presenza di una subfornitura specializzata che si contraddistingue per un’elevata qualità delle produzioni: nel territorio distrettuale esistono sia imprese orientate alla produzione di componenti e di accessori (tacchifici, suolifici, tomaifici, formifici, scatolifici, ecc.), sia imprese connesse al decentramento produttivo di alcune fasi della lavorazione (taglio, orlatura, foderatura, ecc.) - sinergia con il comparto meccano-calzaturiero, in termini di interscambio di know-how e crescita tecnologica 	<ul style="list-style-type: none"> - leadership di mercato europeo e mondiale (esclusa Cina), basata in particolare sull’elevato livello tecnologico - eccellenza tecnologica, sviluppata grazie alle sinergie con il settore calzaturiero vigevanese, con particolare riferimento all’applicazione elettronica sofisticata e alla ricerca sui metalli per una migliore affidabilità - elevata capacità in termini di export - spiccata propensione all’internazionalizzazione, con casi di successo di partecipazioni in aziende estere, realizzazione di calzaturifici “chiavi in mano” in paesi emergenti, ecc. - flessibilità legata a dimensioni delle imprese sostanzialmente medio-piccole, che consente una buona capacità di adattamento alle evoluzioni del mercato e della tecnologia - presenza a Vigevano dell’associazione nazionale del settore ASSOMAC, protagonista di importanti rapporti con università italiane ed estere, organizzatrice della Fiera di settore di livello mondiale, ecc. - buon accesso alle materie prime (tecnologie metalli e trattamenti) - rapporti con conto-terzismo locale di qualità - diversificazione produttiva con possibilità di sviluppo di nuove specializzazioni

⁹¹ Dai dati dello studio di Confindustria, Pavia 2020, si evidenzia come nel settore del packaging sembri emergere un effetto di densità che coinvolge Vigevano e i suoi territori. Delle 187 imprese attive individuate nella filiera (produzione materia prima, produzione macchinari, realizzazione imballaggi, commercializzazione e consulenza), infatti, 30 hanno sede a Vigevano: una percentuale del 16%, superiore a quella del Comune ducale sul totale delle imprese (12%). L’effetto localizzativo è confermato se valutato a livello di distretto industriale (8 Comuni): ove trovano collocazione il 25% delle imprese provinciali del packaging, rispetto al 19% sul totale; e ancor più di SLL (23 comuni pavesi) ove si trovano il 36% delle imprese individuate, rispetto al 23% sul totale.

⁹² Confindustria Pavia (2015), *op. cit.*

<p>Debolezze/criticità</p>	<ul style="list-style-type: none"> - limitata disponibilità di manodopera specializzata - acquisizione imprese locali da parte di capitali esteri per mancanza di ricambio generazionale - scarsa propensione a fare sistema - indebolimento di alcune fasi della filiera (design, R&S) - difficoltà di identificazione del prodotto vigevanese legata alla limitata presenza di marchi propri - scarsa vision del ruolo dell'ultimo miglio nei canali distributivi (e-comemrce, spazio distributivo dedicato, etc.) - interesse timido nei confronti di alcune opportunità tecnologiche come la stampa 3D 	<ul style="list-style-type: none"> - crescita mercati emergenti - scarsa integrazione con il mondo scientifico e della ricerca
-----------------------------------	---	--

Fonte: Elaborazioni su Osservatorio Nazionale Distretti e Confindustria Pavia (2015), *Il progetto Pavia2020. Le filiere del territorio*, Rapporto di sintesi.

Rispetto a tale quadro è chiaro e comprensibile che gli operatori del settore guardino all'inclusione nella Città metropolitana come opportunità per acquisire maggiore integrazione fisica con il capoluogo regionale e visibilità nei mercati internazionali,⁹³ tenendo conto che proprio Milano è sede di una serie di attività di supporto e promozione strettamente connesse alle dinamiche settoriali: fiere, attività logistiche, servizi di consulenza e marketing, ricerca e sviluppo, design, credito e finanza etc. La stessa Città metropolitana può, da parte sua, guardare con interesse ad una realtà che diverrebbe (almeno per una sua parte) il primo territorio distrettuale collocato nei propri confini, con la possibilità di sviluppare e coltivare quelle reti di complementarità che si possono instaurare tra diverse specializzazioni funzionali. Queste tipologie di interazione tra città consentono ai centri urbani di dimensioni più ridotte, come Vigevano e il suo distretto in genere, di poter accedere a funzioni elevate e di poter godere dei vantaggi dell'agglomerazione, mantenendo al contempo un maggiore equilibrio ambientale e territoriale, tipico delle dimensioni urbane più contenute.

Anche sotto questo aspetto va però richiamato come, rispetto ai principi generali più volte considerati in questa analisi, vadano tenuti in conto due elementi potenzialmente critici. Il primo riguarda l'eterogeneità del contesto in cui ci si andrebbe a collocare, visto che è generalmente riconosciuto come il perimetro della città metropolitana includa ambiti con vocazioni produttive molto diverse, rischiando di divenire da questo punto di vista eccessivamente inclusivo e dispersivo. La piena valorizzazione delle esigenze e specificità del distretto all'interno delle politiche pubbliche e associative potrà quindi divenire più problematica, o comunque meno immediata. Il secondo riguarda la necessità di preservare e continuare a coltivare i legami e i forti elementi di interdipendenza esistenti con le realtà distrettuali (sia nella formulazione a 8, sia in quella a 23 Comuni): flussi di mobilità, realtà associative e di networking, nuove vocazioni come la filiera del packaging o quella dell'*advanced manufacturing*. Se, infatti, non è rara la presenza di distretti collocati tra più Province, una futura configurazione in cui il Comune di riferimento dal punto di vista delle relazioni socio-economiche sia nella Città metropolitana, con il resto del sistema collocato nell'area vasta ad essa confinante, potrebbe dar luogo ad una situazione non ottimale in termini di governance complessiva e di

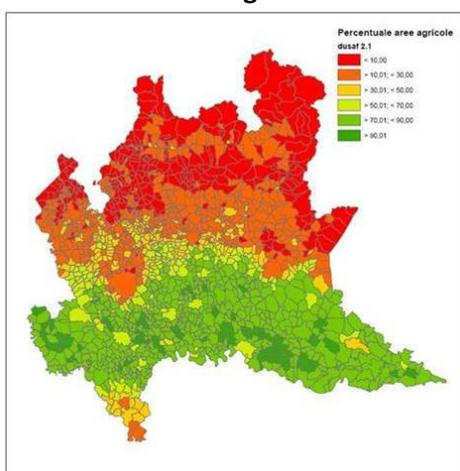
⁹³ Nella logica per cui *"questi embrioni di eccellenza fondano la base della rinascita proprio su un orientamento spiccatamente globale, su reti lunghe in Italia e all'estero, su connessioni di conoscenza per l'innovazione che vanno oltre i confini del distretto. Ciò significa che difficilmente questo orientamento emergente potrà consolidarsi in assenza di collegamenti efficienti con punti nevralgici come il capoluogo milanese"*, in Zucchella A., De Nicolai S., *La superstrada Vigevano-Malpensa: indagine sul "costo del non fare"*, Ottobre 2011, p. 13.

gestione delle funzioni che più frequentemente vengono promosse a livello sovra-aziendale (promozione territoriale, formazione, internazionalizzazione, *temporary manager*, credito agevolato, etc.).

3.4.2 La filiera agro-alimentare

Vigevano non è un Comune agricolo, visto che solo il 2,6% delle imprese attive opera in questo settore (Tab. 3.9 supra). Se se ne analizza, però, il più ampio inquadramento territoriale, si evince chiaramente come il Comune ducale sia inserito in un contesto rurale di ampie dimensioni (Fig. 3.7) che segna un netto distacco rispetto alla conurbazione metropolitana milanese. Tale connotazione caratterizza sia l'ambito vigevanese, ove le imprese del settore agricolo mostrano un'incidenza crescente all'allargarsi del quadro di osservazione (5,7% del totale nel distretto a 8 Comuni, l'8,1% nel SLL a 23); sia il confinante ambito abbiatense dove la percentuale è del 6,5%: valori che si differenziano nettamente, al rialzo, da quello della corona milanese nel suo complesso (2,1%).

Figura 3.7. Incidenza di aree agricole nei Comuni lombardi



Fonte: Regione Lombardia (2014), PTR-Sezioni tematiche

Il quadro descritto riflette il concetto di “*città nella campagna*” che caratterizza Vigevano come area di mezzo che “*si localizza all'interno del sistema territoriale della Pianura Irrigua e del Parco del Ticino mantenendo però le peculiarità morfologiche, economiche e sociali di un grande polo urbano*”.⁹⁴ Concetto ripreso dal PTCP provinciale che parla della Lomellina orientale come zona di transizione e trasformazione a cavallo tra l'area metropolitana e la pianura risicola. Proprio in questi ambiti territoriali il PTR regionale individua alcuni obiettivi importanti, che possono essere di riferimento anche per le strategie future, quali: i) la preservazione del ruolo del settore primario e la valorizzazione della sua multifunzionalità (produttiva, paesaggistica, ricreativa, di compensazione ecologica, etc.); ii) la promozione dell'offerta integrata di funzioni turistico-ricreative sostenibili, mettendo a sistema le risorse ambientali, culturali, paesaggistiche e agroalimentari; iii) il rilancio del settore agro-alimentare come fattore di produzione, ma anche come settore turistico.

Diventa quindi centrale in tale ambito ragionare, sia in termini analitici sia dal punto di vista delle strategie d'azione, in termini di sistemi produttivi agro-alimentari a livello territoriale, basandosi su un approccio di

⁹⁴ Comune di Vigevano (2010), PGT. Documento di Piano, p. 30.

filiera che sia in grado di cogliere tutte le interconnessioni a monte, a valle e in linea orizzontale che possano derivare dal settore primario.⁹⁵

Nel complesso, il sistema agro-alimentare pavese si connota per alcuni aspetti particolari, che vengono di seguito schematicamente ricordati:

- si tratta di un comparto rilevante che conta più di 7.000 imprese attive nella produzione e trasformazione (16% del totale delle imprese attive); il numero arriva a più di 11.000 (25% del totale) se si considera l'intera filiera (Tab. 3.17);

Tabella 3.17. La filiera Agro-alimentare in Provincia di Pavia: imprese attive

<i>Attività</i>	<i>n. imprese</i>	<i>% sul totale</i>
1. Ricerca & Servizi	44	0.40%
2. Agricoltura	6.620	59.79%
3. Trasformazione	455	4.11%
4. Macchinari agrifood	185	1.67%
5. Altri input	171	1.54%
6. Packaging	159	1.44%
7. Intermediazione	845	7.63%
8. Commercio	2,565	23.16%
<i>Altri attori</i>	29	0.26%
Totale	11,073	100.00%
N. imprese operanti nelle seguenti sub-filieri: - riso-cereali: 3791, Specializzati riso: 1.397; - vino:2.560; - frutta e verdura 730; - lattiero-casearia: 262; - allevamento: 1.300		

Fonte: Confindustria Pavia (2015), *op. cit.*

- ha registrato nella componente primaria una contrazione significativa nell'ultimo decennio, partita già prima del 2008 e di dimensioni maggiore rispetto al resto della Lombardia;
- vede la produzione concentrarsi in maniera decisiva nel settore del vino e in quello del riso; per quest'ultima produzione la Provincia di Pavia si colloca prima in Italia, con circa 77.000 ettari coltivati, pari al 36% del totale nazionale;⁹⁶
- presenta una attenzione diffusa all'integrazione delle fasi produzione-trasformazione-distribuzione, con l'84% delle imprese che fanno anche vendita diretta in azienda;
- mostra una diffusione importante delle attività agrituristiche che risultano, su base provinciale, al terzo posto in Lombardia sia come numero complessivo, sia in rapporto al n. di abitanti.

La focalizzazione dell'analisi sul contesto vigevanese, nelle sue diverse formulazioni ed estensioni, permette di fare alcune osservazioni aggiuntive.

⁹⁵ Sassi M. (2001), *Il sistema agroalimentare della Provincia di Pavia. Filiere produttive e tipologie territoriali*. Camera di Commercio Industria Artigianato Agricoltura, Pavia, Giugno.

⁹⁶ Camera di Commercio di Pavia, *Rapporto sull'Economia Provinciale 2014*, PI-ME Pavia.

L'incidenza complessiva delle imprese agricole è inferiore alla media provinciale e decresce passando da ovest ad est del territorio Lomellino. Proprio nelle zone più vicine a Vigevano le imprese sono meno numerose, ma, da un certo punto di vista, costituiscono un presidio ancora più rilevante del territorio, a prevenzione di ulteriori trasformazioni e antropizzazioni. Si tratta, d'altronde, di un'area che ricade per ampie parti nel territorio del Parco del Ticino, ove le relazioni tra produzione agricola e gestione del territorio possono divenire più conflittuali (uso di input chimici, banalizzazione del paesaggio, interferenza con specie protette, etc.); ma anche profittevolmente sinergiche (agriturismi, valorizzazione prodotti tipici, brandizzazione, etc.).

La risicoltura rappresenta un aspetto di particolare caratterizzazione economica e paesaggistica, visto che circa 60.000 ettari (più di ¼ del totale nazionale) sono dedicati in Lomellina alla coltivazione di questo cereale.⁹⁷ Le imprese con specializzazione settoriale sono circa 1.400, con diverse potenziali applicazioni a valle dei sottoprodotti: combustibile, packaging, alimentazione animale, farmaceutica, etc.

Proprio l'integrazione con l'agro-industria, nelle sue diverse accezioni,⁹⁸ rappresenta un'opportunità strategica del territorio, ad oggi solo parzialmente valorizzata e studiata. I legami diretti e indiretti tra settore primario e di trasformazione (sia *food*, sia *non food*) possono infatti divenire elementi di forte connotazione e specializzazione dei territori, costituendo sistemi produttivi integrati oggetto di specifiche strategie di sviluppo locali e regionali. L'unico studio di dettaglio sulle specializzazioni territoriali in questo campo, disponibile su base sub-provinciale, è datato agli inizi degli anni 2000⁹⁹ (Tab. 3.18) e fornisce alcuni interessanti indicazioni in termini di vocazione di filiera delle diverse regioni agrarie analizzate.¹⁰⁰ Anche se, infatti, le grandezze in gioco possono essersi modificate nel tempo nei loro valori assoluti, alcune indicazioni qualitative rimangono certamente valide e possono rappresentare fattori di indirizzo per le strategie future.

Proprio la Lomellina orientale emerge in tale quadro come luogo con potenzialità interessanti, mostrando elementi di integrazione di filiera non solo per il tradizionale comparto riso, ma anche per altri settori. Si tratta nel complesso di una realtà variegata e con potenziali di integrazione elevati, proprio grazie ad una presenza più diffusa di attività di trasformazione rispetto ad altri contesti. Una potenzialità che pare avvalorare l'indicazione finale dello studio per cui (p. 88): *“l'analisi di specializzazione ha segnalato l'esistenza di aree territoriali con una specializzazione agro-alimentare potenzialmente elevata e in via di rafforzamento la quale sollecita però più approfonditi studi per caratterizzare l'effettiva competitività delle filiere”*. E' un messaggio d'altronde del tutto coerente con quanto più di recente emerso nell'ambito del Progetto confindustriale Pavia 2020 ove l'integrazione di tutti gli anelli della filiera (trasformazione, produzione macchine, ITC, logistica, packaging, etc.) è vista come opportunità chiave per stimolare sinergie reciproche e opportunità di sviluppo.

⁹⁷ Dato 2014, in Camera di Commercio di Pavia, *Rapporto sull'Economia Provinciale 2014*, PI-ME Pavia.

⁹⁸ Sassi M. (2001) identifica due sottogruppi di imprese agro-industriali: quelle direttamente collegate al primario (IDLA: essenzialmente impegnate in attività di trasformazione, lavorazione e conservazione) e quelle indirettamente legate all'agricoltura (INDLA: fabbricazione produzioni animali, fabbricazioni di panetteria, lavorazione tè e caffè, etc.)

⁹⁹ Sassi M. (2001), *Il sistema agroalimentare della Provincia di Pavia. Filiere produttive e tipologie territoriali*. Camera di Commercio Industria Artigianato Agricoltura, Pavia, Giugno.

¹⁰⁰ Il territorio provinciale è stato suddiviso nelle seguenti regioni agricole: Alto Staffora, Basso Pavese, Lomellina Occidentale, Lomellina Orientale, Lomellina Padana, Oltrepò Pavese, Oltrepò Pavese Meridionale, Oltrepò Pavese Settentrionale, Pianura di Pavia, Pianura Pavese settentrionale, Pianura Pavese Po.

Tabella 3.18. Specializzazione delle filiere¹⁰¹ agro-alimentari in Provincia di Pavia

	Connotazione della regione agraria Lomellina orientale
Carni	Specializzazione superiore alla media provinciale, ma inferiore alla media regionale. Lomellina orientale come seconda area di specializzazione produttiva in Provincia PV dopo l'Alto Staffora. Specializzazione maggiore nella fase della trasformazione.
Cereali	Specializzazione superiore alla media provinciale e di molto superiore a quella regionale. La maggiore specializzazione provinciale è presente nella Lomellina occidentale, ma anche quella orientale mostra valori elevati e in crescita.
Latte	Specializzazione al di sotto della media provinciale e regionale. La Lomellina orientale ha comunque valori ben al di sopra delle altre porzioni del territorio lomellino.
Ortofrutta	Specializzazione appena al di sotto della media provinciale e sotto la media regionale. Specializzazione più marcata in Lomellina orientale nel segmento industriale. Valori nel complesso al di sopra delle altre due porzioni della Lomellina.

Fonte: elaborazioni su Sassi (2001), *op cit.*

L'altro, ulteriore, elemento di integrazione settoriale, come già argomentato nel Cap. 2, riguarda il sistema turistico e la possibilità che tutto il contesto rurale e agro-industriale di contorno al Comune di Vigevano divenga il luogo e lo strumento non solo (e non tanto) per attrarre visitatori, quanto per mantenere sul territorio quelli che già vi sono arrivati, o per la gita fuori porta, o perché presenti per altri motivi (affari, sport, commercio, etc.). Emerge ancora una volta, da questo punto di vista, la natura intermedia del Comune vigevanese, che rende difficile individuare l'ottima collocazione delle politiche settoriali. Se, da una parte, infatti, l'inserimento più stretto nel circuito metropolitano diviene un'opportunità importante per aumentare gli arrivi nella città ducale, la piena valorizzazione dei rapporti di complementarietà con le mete della pianura irrigua¹⁰²e/o del sistema dei grandi fiumi diventa altrettanto importante per incrementare i giorni di presenza sul territorio, alimentando il potenziale indotto sull'economia locale, che altrimenti rischia di essere sacrificato. Ciò rappresenta d'altronde uno degli scenari di riferimento del Piano Territoriale Regionale per la pianura irrigua quando prevede l'esigenza (p. 138 del Documento di Piano):

- *“di sviluppare sistemi per la valorizzazione turistica integrata dei centri dell'area dal punto di vista storico-culturale, degli eventi culturali organizzati, del paesaggio agricolo e dell'enogastronomia;*
- *di incentivare la valorizzazione e la promozione di percorsi di fruizione paesaggistica che mettano in rete centri e nuclei storici minori, architetture rurali, anche in relazione alla realizzazione di nuovi itinerari ciclabili e al recupero di manufatti rurali in abbandono”.*

Ed è anche uno degli elementi di più interessante integrazione e collaborazione con il contesto abbiatense ove tali concetti rappresentano un punto importante delle strategie territoriali (Box 3.2).

Box. 3.2. Le vocazioni prevalenti dell'ambito abbiatense

Il territorio dell'Abbiatense mantiene una vocazione agricola, caratterizzata da biodiversità e produzioni di qualità. Il Ticino ed il suo Parco, la rete dei Navigli, i monumenti storici (Abbazia di Morimondo, Castello, Fossa Viscontea ed ex Convento dell'Annunciata di Abbiategrasso), le manifestazioni culturali (Teatro di Strada,...) rappresentano attrattive per un turismo non solo proveniente dalla vicina Milano. Una fitta e coordinata rete di agriturismi (uno di essi si è aggiudicato il riconoscimento di miglior struttura agrituristica d'Italia), la maggior parte dei quali inseriti nel territorio del Parco della valle del Ticino, offre agli amanti della natura una risposta di accoglienza apprezzabile, contribuendo a sensibilizzare i cittadini verso il consumo di prodotti locali, biologici, con un alto profilo di qualità. Abbiategrasso, quale aderente alla rete delle città Slow, rappresenta un catalizzatore e un punto di eccellenza per la valorizzazione dei prodotti del territorio.

Fonte: Ambito territoriale dell'Abbiatense (2014), *Piano sociale di zona 2015-2017*, p. 30-31

¹⁰¹ La specializzazione è indagata confrontando i valori relativi alle unità locali e agli addetti in una determinata regione con le medie provinciali e regionali.

¹⁰² Nella logica del Circuito della Lomellina promosso dalla Provincia e già descritto nel Cap. 2.

La piena valorizzazione dell'insieme di queste potenzialità legate al territorio deve necessariamente fare i conti con una serie di elementi di debolezza e vulnerabilità che si possono ricondurre ai seguenti fattori.¹⁰³

- elevata frammentazione del sistema e mancanza di una regia comune;
- difficoltà nel connettersi con il resto della filiera e con le altre filiere;
- integrazione non adeguata con il sistema della logistica;
- carenza di servizi di supporto alle imprese, con particolare riferimento a quelli ad alta conoscenza;
- livelli di imprenditorialità e managerialità ridotti;
- limitata cultura internazionale;
- scarsa attenzione agli sbocchi di mercato;
- gap rispetto all'uso delle ICT.

Ne emerge una esigenza di guida e presidio rispetto alla quale possono giocare un ruolo importante le istituzioni e rappresentanze pubbliche e private, anche (se non soprattutto) attraverso il ruolo dei centri urbani che *“nelle aree rurali possono agire come poli rurali di sviluppo in grado di fornire opportunità a territori molto ampi”*¹⁰⁴ e che *“costituiscono il punto di riferimento per quanto riguarda i servizi per la campagna circostante, dove le dimensioni dei centri urbani non permettono la capillarità di tutti i servizi perché non si raggiungono i livelli minimi di utenza per il loro funzionamento”*.¹⁰⁵

Vigevano, a riguardo, sembra aver assunto sinora un ruolo defilato,¹⁰⁶ forse non pienamente consapevole, che ha lasciato ad altre amministrazioni territoriali alcune delle principali responsabilità nel campo della filiera agro-industriale-turistica.¹⁰⁷ La separazione di Vigevano dal resto della Lomellina potrebbe sancire definitivamente tale cesura, con una Vigevano maggiormente proiettata nel circuito metropolitano e Mortara a consolidare ulteriormente il proprio ruolo di riferimento della filiera agro-alimentare radicata nella pianura irrigua. Tale evoluzione potrebbe però non essere del tutto desiderabile, per una serie di motivi:

- la vocazione di Vigevano come centro di riferimento del contesto rurale e ponte di collegamento tra la metropoli e i luoghi più attrattivi della circostante pianura irrigua è ben radicata nella storia e nelle tradizioni del territorio;¹⁰⁸
- sono attive nella città ducale almeno due importanti iniziative di respiro nazionale riconducibili a tale logica di filiera – “Rice –i Sapori del Riso Italiano” e il progetto “Leonardo, le acque e il riso” - che vedono come soggetto protagonista proprio il Consorzio AST-Agenzia per lo sviluppo territoriale, la cui governance e radicamento tematico sono ad oggi decisamente centrati sul versante lomellino; si tratta di esperienze (Box 3.3) finalizzate ad una promozione complessiva del territorio, attraverso alcuni suoi valori simbolo (Leonardo ed il riso, appunto), che prevedono chiaramente il ruolo di Vigevano come punto di riferimento e “hub” dei vari elementi di sistema

¹⁰³ Elementi emersi nell'ambito dell'analisi di filiera all'interno del Progetto Pavia 2020 e dell'intervista a riguardo con il Prof. Denicolai dell'Università di Pavia riportata nell'Allegato allo Studio.

¹⁰⁴ Fonte: Regione Lombardia (2014), *PTR-Documento di Piano*, p. 15.

¹⁰⁵ *Ibidem*, p. 133.

¹⁰⁶ Cfr. in questo senso anche l'intervista al Presidente del GAL Lomellina in Allegato allo Studio.

¹⁰⁷ Ne sono testimonianza le diverse collocazioni spaziali dell'Ente Nazionali Risi o della Borsa Merci, così come l'ubicazione del principale istituto di studi medi superiori su temi agronomici e alberghieri.

¹⁰⁸ Ciò è ben evidenziato da Mario Cantella quando ricorda come l'investimento di Ludovico il Moro su Vigevano fosse finalizzato a *“premiare un terra a cui era legato per la salubrità dell'aria e per il diletto che gli procuravano le cacce nei boschi di quello che poi diventerà il Parco del Ticino”*, in Cantella M. (2015), *Vigevano e Milano: una storia comune*, Comune di Vigevano.

(luoghi della cultura, tecnologie, centri di ricerca, prodotti del territorio, componenti paesaggistiche, etc.);¹⁰⁹

Box. 3.3. Rice e Leonardo: due tentativi di messa a sistema del territorio

“Rice - I Sapori del Riso Italiano”. È una manifestazione nata nel 2010 a Vigevano, ideata, realizzata e promossa dal Consorzio AST - Agenzia per lo Sviluppo Territoriale con il sostegno della Camera di Commercio di Pavia, della Provincia di Pavia e del Comune di Vigevano e in collaborazione con Slow Food. L'evento, giunto nel 2015 alla sua quinta edizione, intende valorizzare la filiera riso come prodotto del territorio e come opportunità di crescita e sviluppo locale. Obiettivo del progetto è di stimolare il dibattito aperto su metodologie e prospettive future del settore risicolo, nonché sull'importanza culturale e socio-economica dell'attività agricola nel contesto locale, evidenziando come il ruolo di agricoltori e piccoli e medi produttori sia fondamentale per la crescita e la tutela di un territorio fragile e importante come quello della pianura irrigua. Rice 2015 fa parte del progetto “EXperienza Pavese – Esperienze di riso e di vino nella terra dei Longobardi e dei Visconti”, incentrato sulla valorizzazione delle caratteristiche di un territorio che si presenta come un mosaico di identità e simboli ma che presenta una progettualità unica, con particolare riferimento a tre macro-temi opportunamente miscelati: enogastronomia e food experience (riso e vino), arte & cultura (Longobardi e Visconti), natura & green (risaie e vigneti). Nello stesso week-end di Rice si è tenuta nel 2015 anche la Sagra del Salame d'Oca a Mortara, rendendo possibile ai turisti scoprire i due prodotti che più contraddistinguono questi territori.

“Leonardo le acque e il riso”. Progetto finanziato da Fondazione Cariplo per legare la figura del grande e poliedrico genio alla città di Vigevano e al territorio lomellino. Il contenitore, ideato e promosso da AST con una stretta collaborazione con il Politecnico di Milano, prevede tre principali aree di progetto: - un polo espositivo interattivo permanente su Leonardo (Leonardo Eye) nel Maschio del Castello, che riprenda e sistematizzi le diverse esperienze multimediali in ambito vinciano sviluppate a Vigevano sin dal 2009 (sono previsti in questo ambito anche uno spazio di ricerca e di approfondimento sull'applicazione delle tecnologie multimediali alla valorizzazione dei beni culturali e del turismo e un centro di ricerca e studio sui temi vinciani); - un museo diffuso delle Acque e del Riso a Lomello; - una piattaforma multimediale per la valorizzazione crossmediale del territorio, volta al miglioramento della fruizione dei percorsi culturali e turistici e alla messa in rete reale e digitale degli elementi di pregio collegabili idealmente ai temi fondamentali di “Leonardo, le acque e il riso”.

Fonte: elaborazioni su dati www.riceitaly.it e www.astvigevano.it.

- in una logica di fertilizzazione incrociata tra filiere (agricoltura, industria di trasformazione, produzione di macchine, packaging, luoghi ed eventi, ospitalità turistica, ospitalità per anziani, etc.) Vigevano può dare un contributo essenziale in termini di dotazioni, strutture,¹¹⁰ specializzazioni e professionalità che potrebbero non essere adeguatamente disponibili nel resto della Lomellina; appare opportuno, da questo punto di vista, che il rapporto con la confinante Mortara sia inteso in termini di complementarità e non di competitività;
- la propria collocazione intermedia e la vocazione metropolitana potrebbero divenire strumenti di integrazione con il resto del sistema del sud-ovest milanese che, come già richiamato in precedenza, appare caratterizzato da una struttura territoriale e da vocazioni del tutto in linea con quelle appena descritte, ma con cui sinora i rapporti formali e le progettuali comuni sono state decisamente limitate.

¹⁰⁹ Nella logica per cui: “Puntare su turismo, cultura e ristorazione significa fare leva su un’ulteriore condizione favorevole. Azioni di sviluppo locale incentrate su questi presupposti possono infatti valorizzare numerose interconnessioni con altre filiere. Ci si riferisce anzitutto al comparto agro-alimentare, particolarmente importante specie considerando pure il territorio circostante alla città di Vigevano. Esso è sempre stato in qualche misura oscurato dalla predominante vocazione industriale, nonostante alcune produzioni di assoluta eccellenza. Basti pensare – a titolo esemplificativo - al riso. In questo senso, l’area di Vigevano è infatti una delle aree più importanti a livello europeo sia per quantità che per qualità. Il tentativo di concretizzare, ed in modo incisivo, l’interconnessione fra turismo e comparto agroalimentare è ad esempio testimoniata da “Slow Rice”, una fiera originale che combina diversi momenti della cultura del riso – degustazioni e vendita, ma anche dibattiti, spettacoli, mostre, ecc. – che, per quanto giunta nel 2011 solo alla seconda edizione, sta già diventando un punto di riferimento a livello nazionale.”, Zucchella A., Denicolai S. (2011), *La superstrada Vigevano-Malpensa: indagine sul “costo del non fare”*, Camera di Commercio di Pavia, p. 18.

¹¹⁰ Si pensi ad un contesto come la Sforzesca che potrebbe divenire luogo simbolo di questo distretto dell’agrifood del sud-ovest Lombardia.

Tale logica distrettuale potrebbe divenire ancora più importante in una prospettiva di sfaldamento dell'ente intermedio, visto che solo le capacità di regia e coordinamento di soggetti dotati di una certa massa critica potranno portare a programmi di sviluppo territoriale che accrescano l'attrattività dei luoghi, valorizzando in maniera integrata le risorse economiche, sociali, culturali, paesaggistiche e ambientali. Una maggiore integrazione con il sistema metropolitano milanese può certamente costituire un'opportunità importante per acquisire nuove competenze e capacità progettuali e, congiuntamente, per intercettare il principale mercato di riferimento in termini di visitatori potenziali, ma appare importante che ciò avvenga senza sacrificare sia gli elementi di connessione logica e organizzativa che sinora hanno caratterizzato il rapporto con la pianura irrigua circostante, sia la possibilità di offrire un'esperienza territoriale più integrata, combinando nella stessa vacanza componenti di diverso tipo e ispirazione (natura, città d'arte, borghi, cultura, gastronomia).

3.5 Le competenze della Città metropolitana nel governo delle dinamiche economiche

La possibilità delle amministrazioni territoriali di influenzare i fattori alla base delle performance economiche passa sia attraverso più generali competenze di contesto (trasporti, istruzione, servizi pubblici, etc.), sia attraverso interventi specifici di promozione dello sviluppo economico. Dal primo punto di vista, verranno considerate nei capitoli seguenti le principali opportunità offerte dal nascente quadro istituzionale, con particolare riferimento ai servizi socio-sanitari, alle politiche di istruzione e al campo dei servizi a rete. Per quanto riguarda la seconda componente, la l. 56/2014 individua tra le funzioni fondamentali della Città metropolitana quella della *"promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale, anche assicurando sostegno e supporto alle attività economiche e di ricerca innovative e coerenti con la vocazione della città metropolitana come delineata nel piano strategico"*, nonché anche l'importante *"promozione e coordinamento dei sistemi di informatizzazione e di digitalizzazione in ambito metropolitano"*.

Si tratta di una investitura importante ed aggiuntiva rispetto alle funzioni fondamentali delle Province, che può portare ad un non trascurabile rafforzamento delle competenze in materia rispetto a quanto sinora svolto, peraltro in maniera non sistematica, dalle Amministrazioni provinciali, in particolar modo nel campo della promozione del trasferimento tecnologico e nella gestione del mercato del lavoro.¹¹¹ La Città metropolitana, proprio per la massa critica di attività economiche e di competenze che la caratterizzano, costituisce un ruolo privilegiato per raggiungere dimensioni ottimali nello svolgimento di tali funzioni e, congiuntamente, per permettere di fornire una più ampia gamma di servizi, adattabili a tutte le esigenze e specificità settoriali che in essa trovino collocazione. Tale opportunità va letta in stretta relazione anche con le attività di tutte quelle realtà associative e rappresentative che, come già osservato, si assestano normalmente sui confini provinciali (in questo caso, metropolitani) e svolgono funzioni di supporto e integrazione alle attività imprenditoriali (Camere di Commercio, Associazioni industriali, Associazioni di categoria, etc.).

La Tabella 3.19 sintetizza il quadro delle competenze così come stratificatosi nel tempo, individuando nella colonna di destra ove emergano i principali elementi di coinvolgimento/potenziamento dell'intervento metropolitano.

¹¹¹ In questa direzione: Centro Studi PIM (2014), *Promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale*, Dossier 01, Città Metropolitana Milano, Milano.

Tabella 3.19. La divisione delle competenze nella promozione dello sviluppo economico

Macrofunzione	Funzione specifica	Attuali competenze	Ruolo atteso della Città metropolitana
Sviluppo attività economiche	Attività produttive	<p><u>Regione.</u> Programma la politica industriale, promuove le reti d'impresa, sostiene le imprese artigiane e cooperative, affianca le imprese in crisi, gestisce e finanzia investimenti e contributi (ex l.r. 1/2000)</p> <p><u>Provincia.</u> Programma le aree industriali sovra comunali</p> <p><u>Comune.</u> Programma la localizzazione impianti comunali, autorizzazione realizzazione/cessazione impianti</p>	<p>Potenziamento della capacità di influire sulle scelte localizzative dei grandi impianti</p> <p>Rafforzamento delle attività di carattere sovra-comunale (compensazioni, perequazioni, incentivi, etc.)</p>
	Commercio	<p><u>Regione.</u> Programma e regola il settore, promuove negozi e locali storici in aree particolari, promuove i distretti del commercio, gestisce e finanzia investimenti e contributi alle imprese, promuove il sistema fieristico regionale, partecipa alla conferenza di servizi per la realizzazione di grandi strutture di vendita (parere vincolante)</p> <p><u>Provincia.</u> Concorre alla programmazione di settore, partecipa alla conferenza di servizi per la realizzazione di grandi strutture di vendita (parere non vincolante)</p> <p><u>Comune.</u> Regola il commercio comunale, partecipa alla conferenza di servizi per la realizzazione di grandi strutture di vendita (parere non vincolante), autorizza medie strutture di vendita, progetta e propone distretti del commercio</p>	<p>Programmazione settoriale a livello metropolitano</p> <p>Potenziamento della capacità di influire sulle scelte localizzative delle grandi superfici di vendita</p>
	Turismo	<p><u>Regione.</u> Programma e sostiene il settore, promuove l'offerta turistica regionale e classifica le strutture, gestisce e finanzia investimenti e contributi per migliorare gli standard qualitativi e per favorire la gestione comune dei servizi, promuove e sostiene i sistemi turistici</p> <p><u>Provincia.</u> concorre alla programmazione di settore, gestisce l'informazione e la promozione presso l'utenza, promuove e sostiene i sistemi turistici, gestisce la raccolta dati</p> <p><u>Comune.</u> Gestisce l'informazione e la promozione presso l'utenza, gestisce la raccolta dati</p>	<p>Rafforzamento delle azioni di sistema per il sostegno e la promozione dello sviluppo turistico del territorio: misure di sostegno, piani turistici sovra comunali, servizi informativi, elaborazione dati, promozione multimediale, etc.</p>
	Terziario	<p><u>Regione.</u> Promuove e diffonde i servizi alle imprese e le reti di imprese terziarie, promuove attività di design, promuove l'attività logistica, promuove e facilita l'accesso al credito</p> <p><u>Provincia.</u> Promuove i servizi alle imprese, promuove attività di design, promuove e facilita l'accesso al credito</p> <p><u>Comune.</u> Gestisce l'informazione e la promozione presso l'utenza, gestisce la raccolta dati</p>	<p>Rafforzamento attività sovra comunali. Promozione di servizi reali alle imprese, accesso ai finanziamenti. La Provincia di Milano ha tradizionalmente svolto attività di sostegno all'innovazione e di promozione nello specifico campo del design</p>
Imprenditorialità e innovazione	Trasferimento tecnologico e servizi	<p><u>Regione.</u> Promozione ricerca applicata e innovazione, sostegno ai metadistretti, promozione e sostegno all'innovazione nelle PMI</p> <p><u>Provincia.</u> Promozione ricerca applicata e innovazione, sostegno e partecipazione a iniziative che supportano la nascita e il consolidamento delle PMI a livello locale (BIC, incubatori, parchi scientifici, etc.), sostegno al trasferimento tecnologico in settori chiave (digitale, biotecnologie, energia), promozione del talento e dell'innovazione nei settori di eccellenza (moda, design, etc.), diffusione cultura dell'innovazione, diffusione buone pratiche</p> <p><u>Comune.</u> Sostegno e partecipazione a iniziative che supportano la nascita e il consolidamento delle PMI a livello locale (BIC, incubatori, parchi scientifici, etc.)</p>	<p>Potenziamento dell'attività già svolta dalla Provincia di Milano nelle attività di supporto alla <i>Business innovation</i> e allo sviluppo di nuove imprese</p> <p>Potenziamento dell'attività già svolta dalla Provincia di Milano nelle attività di supporto al trasferimento tecnologico, all'economia digitale, alle imprese creative nei settori specifici della moda e del design</p> <p>Promozione imprenditoriale e dell'innovazione.</p> <p>Ruolo specifico nel campo della promozione e del coordinamento dei sistemi di</p>

			informatizzazione/digitalizzazione
	Start-up e consolidamento imprenditoriale	<p><u>Regione.</u> Promozione imprenditorialità, finanziamento, creazione, consolidamento e ammodernamento delle imprese (fondo rotazione imprenditorialità)</p> <p><u>Provincia.</u> Promozione imprese creative, sostegno e partecipazione a iniziative che supportano la nascita e il consolidamento delle PMI a livello locale (BIC, incubatori, parchi scientifici, etc.)</p> <p><u>Comune.</u> sostegno e partecipazione a iniziative che supportano la nascita e il consolidamento delle PMI a livello locale (BIC, incubatori, parchi scientifici, etc.)</p>	<p>Partecipazione e sostegno finanziario alla gestione di strutture che supportano in modo integrato la nascita e lo sviluppo delle PMI</p> <p>Promozione start-up e imprese creative</p>
Mercato del lavoro	Orientamento e formazione	<p><u>Regione.</u> Programmazione, regolamentazione, vigilanza e controllo del sistema di istruzione e formazione professionale, erogazione e finanziamento di servizi (dote scuola, dot lavoro, apprendistato, formazione continua permanente, etc.)</p> <p><u>Provincia.</u> Analisi dei bisogni formativi e programmazione provinciale, integrazione politiche per l'impiego, gestione di alcuni delle misure finanziate dalla regione.</p>	<p>Sviluppo di percorsi di formazione adeguati alla realtà economica del territorio</p> <p>Gestione centri di formazione</p> <p>Gestione strumenti misti di alternanza lavoro/scuola</p>
	Politiche del lavoro	<p><u>Regione.</u> Programmazione e organizzazione, linee guida, monitoraggio, finanziamento politiche e interventi attivi sul territorio</p> <p><u>Provincia.</u> Programmazione provinciale, gestione interventi finanziati dalla regione (incontro domanda offerta, interventi tutela lavori disoccupati, conciliazione, contrasto al lavoro irregolare, inserimento soggetti svantaggiati, integrazione forze extracomunitarie)</p>	<p>Incontro domanda-offerta, centri per l'impiego</p> <p>Attività di riqualificazione e apprendimento continuo</p> <p>Possibile mantenimento delle funzioni che verranno centralizzate nel campo delle politiche del lavoro (centri per l'impiego)</p>
Promozione sviluppo economico territoriale	Internazionalizzazione	<u>Regione.</u> Sostegno e servizi per estero, marketing territoriale, investimenti produttivi su estero (fondo internazionalizzazione, voucher estero), informazioni	
	Distretti	<p><u>Regione.</u> Definizione, programmazione misure, sostegno all'innovazione e alla competitività, sostegno all'internazionalizzazione, azioni di riconversione, prestazione di garanzie bancarie, azioni di filiera</p> <p><u>Provincia.</u> Contributo alla programmazione delle misure, azioni di supporto all'innovazione e internazionalizzazione su delega regionale</p>	<p>Potenziamento delle politiche di supporto alle imprese: credito e garanzie, servizi reali, azioni di filiera, riconversione produttiva</p>
	Programmazione negoziata	<p><u>Regione.</u> Promozione, coordinamento e finanziamento degli strumenti (AQST; PISL; Accordi di programma)</p> <p><u>Provincia.</u> Promozione e partecipazione</p> <p><u>Comune.</u> Promozione e partecipazione</p>	<p>Promozione e coordinamento strumenti di programmazione negoziata</p>
	SUAP	<p><u>Regione.</u> Coordinamento e supporto</p> <p><u>Provincia.</u> Coordinamento e supporto</p> <p><u>Comune.</u> – Finanziamento e gestione, eventualmente associata o delegata</p>	<p>Attività di coordinamento, promozione e fornitura di servizi (cfr. l.r. 32/2015 della Regione Lombardia)</p>

Fonte: elaborazioni su Centro Studi PIM (2014), *Promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale*, Dossier 01, Città Metropolitana Milano, Milano.

Un primo campo d'intervento importante riguarda la programmazione sovra-comunale delle attività economiche (industria, commercio e turismo): prospettiva di rilievo per ridare un disegno unitario e sostenibile a processi che hanno spesso visto uno sviluppo disordinato e parcellizzato sul territorio. Si tratta di una delle competenze che la CM può esercitare in maniera più efficace nel nuovo modello amministrativo dei territori, assumendo un ruolo più forte ed incisivo rispetto a quanto sinora fatto dalle

Province.¹¹² Di tale prospettiva andrebbe certamente a beneficiare anche Vigevano, rientrando in un disegno di area vasta (omogenea) con la porzione sud-ovest del contesto metropolitano che sia titolato a gestire adeguatamente tutte le questioni di carattere sovra-comunale (collocazione strutture, compensazioni, perequazione, recupero aree dismesse, etc.). In base alle considerazioni fatte nei paragrafi precedenti sarebbe tuttavia auspicabile che tale visione unitaria arrivasse a coinvolgere, almeno in parte, anche la Lomellina orientale, visto che diverse delle dinamiche settoriali esaminate (distretto industriale, flussi commerciali, tendenze insediative) mostrano strette interdipendenze e similarità proprio con i Comuni appartenenti a tale area.

Nello specifico del settore della promozione turistica e delle politiche ad essa dedicate (programmazione, promozione, raccolta dati, azioni di distretto, etc.), la Città metropolitana, come già la Provincia che l'ha preceduta, assume in prospettiva un ruolo importante nella gestione di azioni di supporto e sostegno e, più in generale, nel promuovere una visione unitaria e sovra-comunale delle opportunità dell'area di pertinenza, favorendo una maggiore diffusione sul territorio delle mete e delle presenze. Tale opportunità appare rafforzata dalla recente l.r. 32/2015, sulla valorizzazione del ruolo istituzionale della CM di Milano, che ne prevede esplicitamente l'azione finalizzata a sostenere i distretti del commercio e le reti d'impresa tra operatori del commercio, del turismo e dei servizi finalizzati all'attrattività integrata del territorio.¹¹³ Ciò rappresenta un'opportunità di interesse per il Comune di Vigevano, che potrebbe vedere aumentate le possibilità di intercettare in modo sistemico il mercato turistico milanese, sinora coinvolto in maniera limitata e prevalentemente per singoli eventi. Congiuntamente, per le osservazioni fatte in precedenza su questo specifico aspetto, ciò non dovrebbe andare a discapito della visione di filiera legata al contesto rurale di contorno, sia perché farebbe venir meno il ruolo di "ponte" del Comune ducale tra città e campagna, sia perché potrebbe sacrificare alcune opportunità di trattenere e diffondere sul territorio (in questo caso, in aree con minori opportunità di sviluppo) il valore aggiunto collegato all'attività turistica.

Un terzo ambito di rilievo riguarda i servizi e le diverse attività di supporto che le politiche pubbliche possono fornire, in particolar modo per certe fasi del ciclo di vita (start-up, consolidamento, ristrutturazione), per certe tipologie di imprese (PMI, settore artigiano) e per certe funzioni specifiche (innovazione, assistenza partecipazione a bandi, formazione professionale, digitalizzazione, mercato del lavoro, ricerca e sviluppo, credito, design, attività fieristica, etc.). Si tratta di attività tipicamente caratterizzate da economie di scala e di scopo, che necessitano di competenze specifiche e di una certa massa critica per essere condotte in maniera efficace. La Provincia di Milano ha già portato avanti in questo campo esperienze importanti,¹¹⁴ con lo sviluppo di numerosi progetti e attività mirate a sostenere lo sviluppo delle economie locali, con particolare attenzione ad alcuni suoi segmenti quali la moda, il design, il trasferimento tecnologico, la promozione dei talenti. Interventi simili sono comunemente realizzati da altre realtà associative e collettive (Camera di Commercio, rappresentanze industriali, artigiane, Agenzie di sviluppo, etc.) che operano su base territoriale, con la possibilità di creare un insieme di politiche

¹¹² Ciò è esplicitamente previsto dalla l.r. 32/2015 (*Disposizioni per la valorizzazione del ruolo istituzionale della Città metropolitana di Milano e modifiche alla legge regionale 8 luglio 2015, n.19*) quando prevede all'art. 3 che le previsioni del Piano territoriale metropolitano sugli insediamenti di portata sovra comunale abbiano efficacia prescrittiva e prevalente sugli atti dei singoli PGT.

¹¹³ Qualche riserva emerge invece riguardo alla centralizzazione in capo alla Regione di alcune attività collegate al settore Agricoltura e foreste (percorsi eno-gastronomici, attività agrituristiche e produzioni biologiche) e a quello culturale (musei locali, attività culturali di rilievo locale, sistemi bibliotecari) che paiono in stretto collegamento con le competenze provinciali in termini di marketing territoriale e promozione turistica.

¹¹⁴ Cfr. in questo senso Centro Studi PIM (2014), *op. cit.*

coordinate e funzionali alle specificità locali; va in questa direzione, ad esempio, lo strumento degli Accordi di competitività promosso dalla l.r. 11/2014,¹¹⁵ per i quali la Città metropolitana viene ad assumere un particolare ruolo di promozione e coordinamento presso i Comuni che afferiscono al proprio territorio. Il mondo produttivo vigevanese, con le sue particolari connotazioni qualitative e dimensionali, guarda con molto interesse a tali funzioni, ritenendo l'integrazione al contesto metropolitano un'opportunità importante di fertilizzazione incrociata e di completamento rispetto a quei servizi e quelle fasi delle filiere caratteristiche che mancano o sono più deboli nel proprio sistema imprenditoriale. Sarebbe tuttavia curioso che tali iniziative di coordinamento, come i citati Accordi di competitività, possano, a regime, coinvolgere Vigevano e non l'insieme di altri territori circostanti caratterizzati da logiche distrettuali e di filiera riconosciute nel tempo.

3.6 Considerazioni di sintesi

L'analisi condotta sul sistema economico del contesto vigevanese ha evidenziato la complessità del quadro di partenza e di quelle che le Linee Guida Regionali chiamano le "preesistenti relazioni sociali, storiche, economiche, infrastrutturali o per progettualità comune". Se, infatti, la richiesta di adesione alla Città metropolitana del Comune ducale si basa sul presupposto di Vigevano come "parte integrante della regione urbana milanese", da più punti di vista pare emergere la connotazione di Vigevano (e del Vigevanese) come terra di mezzo:

- come zona di confine e interazione tra la il Sistema territoriale della Pianura irrigua, il sistema territoriale del Po e dei Grandi Fiumi e il sistema metropolitano (Piano Territoriale Regionale), ognuno dei quali caratterizzato da vocazioni e obiettivi di sviluppo specifici;
- come "Città nella campagna", al centro di un'ampia porzione di territorio ancora poco antropizzato (rispetto al resto del sistema metropolitano) in cui Vigevano potrebbe giocare un ruolo di *hub* rispetto alle diverse componenti del sistema socio-economico;

¹¹⁵ Che, all'art. 2, comma 1, li definisce come "strumenti negoziali, da approvarsi con deliberazione della Giunta regionale, previa adozione dei relativi criteri, anche ricorrendo agli istituti di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi) e alla legge regionale 14 marzo 2003, n. 2 (Programmazione negoziata regionale). Tali accordi sono conclusi favorendo il coinvolgimento di pubbliche amministrazioni, imprese, aggregazioni di imprese, distretti e filiere di piccole e medie imprese e enti bilaterali, con contestuale coinvolgimento dei comuni, delle province, delle camere di commercio industria artigianato agricoltura, delle parti sociali e degli ordini professionali, anche avvalendosi delle agenzie per le imprese. Essi contengono precisi obblighi e diritti reciproci nella prospettiva di definire, in particolare, tempi certi, numero di posti di lavoro previsti, incentivi, anche sotto forma di credito di imposta e ricorso semplificato agli strumenti urbanistici per la localizzazione degli insediamenti produttivi, l'ampliamento di insediamenti già esistenti, il recupero di aree dismesse, degradate o sottoutilizzate, nonché per la valorizzazione di ambiti strategici, la riqualificazione del patrimonio edilizio esistente e la realizzazione di insediamenti integrati ispirati a logiche di sostenibilità ambientale e innovazione, fatte salve le norme a tutela di interessi primari costituzionalmente protetti. Allo scopo di sostenere gli investimenti privati finalizzati a favorire la realizzazione di progetti di sviluppo rilevanti a livello interregionale o nazionale, la Regione adotta provvedimenti affinché gli accordi per la competitività possano eventualmente integrarsi nelle procedure di concessione di agevolazioni finanziarie e fiscali previste da normative statali ed europee. L'accordo per la competitività può prevedere la valorizzazione del capitale umano, sulla base di accordi sindacali aziendali e territoriali anche ai sensi delle leggi regionali 28 settembre 2006, n. 22 (Il mercato del lavoro in Lombardia) e 24 dicembre 2013, n. 21 (Misure a favore dei contratti e degli accordi sindacali di solidarietà), finalizzati anche al consolidamento della presenza di insediamenti produttivi, attivando gli strumenti delle politiche di formazione e politiche attive del lavoro e di politiche industriali di cui al presente articolo".

- come punto di riferimento di un ambito territoriale omogeneo (Lomellina Est) a cavallo tra la Lomellina Ovest, ancora basata su un'economia sostanzialmente agricola, e l'area metropolitana milanese (PTCP della Provincia di Pavia del 2015);
- come zona "demograficamente intermedia" tra il contesto metropolitano e quello della Provincia di Pavia e in particolar modo della Lomellina;
- come riferimento di un Sistema Locale del Lavoro (SLL)¹¹⁶ che arriva a ricomprendere 5 Comuni della Città metropolitana, oltre ad una parte consistente dell'intera Lomellina (23 Comuni);
- come riferimento di un distretto industriale con circa 100.000 abitanti che, dopo un lungo periodo di declino, sembra aver ritrovato le chiavi per ripartire, facendo affidamento su due caratteristiche distintive strettamente complementari tra loro: il radicamento territoriale e l'internazionalizzazione.

La compresenza di tratti e relazioni multiformi lascia certamente e legittimamente aperta la porta a soluzioni e scelte in diverse direzioni, ma sembra comunque suggerire che un più ampio processo di valutazione e confronto (sia con le altre istituzioni del territorio, sia con le rappresentanze degli attori economici e sociali) possa rappresentare un passaggio importante rispetto ad una scelta con implicazioni ed effetti così ampi e strutturali. Da una parte, infatti, la Città metropolitana costituisce sicuramente una prospettiva attrattiva, divenendo un importante fattore di coordinamento e di migliore gestione di quelle funzioni di contesto e dinamiche territoriali che sino ad oggi hanno sofferto di frammentazione e discontinuità amministrativa. Dall'altra, essa presenta alcune incognite e fattori di rischio che è bene prendere adeguatamente in considerazione nella fase preparatoria e di valutazione ex ante.

Il primo di questi ha a che fare con la complessità del sistema metropolitano, ove trovano collocazione e radicamento vocazioni territoriali molto diverse, unità produttive eterogenee in termini quali-quantitativi, caratterizzazioni ambientali e paesaggistiche estremamente differenti. In assenza di un Piano strategico,¹¹⁷ non è ancora chiaro né pienamente prevedibile quali saranno le scelte privilegiate, quali i settori su cui si vorrà puntare, quali gli assi di sviluppo su cui verranno concentrate le risorse umane, materiali e immateriali. Ciò diventa importante anche per chi è alla finestra e dovrà/potrà inserirsi in un contesto che sembra aprire interessanti opportunità di complementarietà/sinergia, ma anche non trascurabili effetti in termini di competizione per le risorse e minore visibilità. Ecco il perché dei ripetuti richiami alla progettualità forte e alle alleanze territoriali, su basi condivise, che sembrano acquisire un ruolo centrale per poter pienamente sfruttare gli effetti di trascinamento di una realtà nel suo complesso più ricca e attrattiva.

Il secondo coinvolge gli elementi di contiguità e interdipendenza che legano Vigevano ai territori vicini. L'analisi dei dati e delle relazioni socio-economiche evidenzia il ruolo pivotale/polare del Comune ducale per una serie di funzioni e servizi, con una prevalenza di tali relazioni verso la Lomellina rispetto al sud-ovest milanese. Da questo punto di vista appare difficile motivare, almeno in uno scenario di medio breve periodo, una scorporazione del Comune di Vigevano da quei Comuni che presentano i principali fattori di interdipendenza (medesimo SLL, medesimo distretto industriale, partecipazioni azionarie congiunte a società e consorzi) e che verosimilmente dovrebbero far parte della futura Zona omogenea d'appartenenza della città ducale (ovunque essa verrà a situarsi). Si tratta di un tema che chiama fortemente in causa i livelli superiori di governo che dovrebbero prendersi carico di questa visione d'insieme che può (legittimamente) non entrare nel modello interpretativo del singolo Comune.

¹¹⁶ Ritenuto robusto e persistente dall'ISTAT anche rispetto ai cambiamenti occorsi nelle metodologie di individuazione dei SLL.

¹¹⁷ In via di elaborazione nel momento in cui si scrive.

Il terzo aspetto riguarda le reali competenze che verranno esercitate dalla CM nel campo della promozione dello sviluppo economico. Si tratta, infatti, di un settore in cui sono previste specifiche attribuzioni, che devono però trovare completamento e piena definizione nel quadro attuativo di una riforma ancora in divenire. Ciò pare di particolare rilevanza per tutte quelle funzioni per cui la linea di demarcazione tra potere regionale e potere della nuova Città metropolitana appare più incerta e, per certi versi, conflittuale (ruolo della programmazione territoriale, promozione turistica, trasferimento tecnologico, politiche per il lavoro, politiche per i distretti, azioni di filiera, etc.). Da questo punto di vista, il pieno sfruttamento dei benefici associabili all'integrazione nel nuovo contesto amministrativo sembra richiedere due passaggi fondamentali: in primo luogo, l'assestamento delle competenze della Città metropolitana, in particolar modo di quelle aggiuntive rispetto alle funzioni fondamentali delle Province; in secondo luogo, la ridefinizione, in un quadro razionale e coordinato, di tutte quelle realtà che attualmente operano su base territoriale sui temi dello sviluppo economico (associazioni di categoria, rappresentanze sindacali, Camera di Commercio)¹¹⁸ e che è auspicabile vadano incontro ad un riassetto coerente con quello dei confini amministrativi. Allo stato attuale entrambi i passaggi appaiono ancora in fieri ed è quindi difficile ipotizzare che il cambio di giurisdizione possa portare nel breve periodo a modificazioni radicali della conduzione delle politiche pubbliche nel campo dello sviluppo economico. Rimane comunque l'esigenza, una volta investita la Città metropolitana dei suoi nuovi poteri, di comprendere chi e con che modalità eserciterà le medesime funzioni al di fuori di essa, visto che molte di tali attività (promozione territoriale, incentivi all'imprenditorialità, servizi alle imprese, internazionalizzazione, etc.) assumono un particolare rilievo proprio nei contesti meno sviluppati, ove è più difficile fare sistema e coordinare le iniziative delle singole unità economiche.

Va infine rimarcato come sia funzionale al pieno concretizzarsi dei contenuti della riforma la definizione del quadro delle risorse economiche. Se, infatti, sembra emergere, sulla base dell'esperienza più recente, un certo *favor* generalizzato nei confronti delle Città metropolitane,¹¹⁹ ciò non può costituire un termine di valutazione assoluto delle prospettive future, per almeno due ragioni. In primo luogo, perché l'assetto complessivo delle competenze territoriali, e delle risorse destinate a finanziarle, dovrebbe rispondere a generali principi di razionalità ed efficienza, riconducibili ai concetti chiave dei fabbisogni e dei costi standard, e non a estemporanee attribuzioni aggiuntive di non facile lettura. In tale prospettiva, la Città metropolitana potrebbe vedersi correttamente attribuite più risorse per la presenza di fabbisogni superiori (funzioni aggiuntive, costi aggiuntivi, elevata presenza di popolazioni non residenti), ma anche essere penalizzata dall'aver indici di ricchezza ben al di sopra della media. In secondo luogo, perché le redistribuzione interna delle risorse e delle direttrici di spesa tra le diverse aree della CM sarà il frutto di un processo decisionale e di interazione politica ancora tutto da costruire e concretizzare. Non è facile in questo quadro poter valutare a priori se un'area come quella vigevanese possa derivare vantaggi in termini di risorse nette dall'entrare in un contesto più ricco, divenendone esse stessa contribuente, o se possa in prospettiva risultare più vantaggioso svolgere un ruolo di riferimento in un contesto territoriale (area vasta, area omogenea?) meno sviluppato in termini reddituali che interagisce con la Città metropolitana dall'esterno.

¹¹⁸ In questa direzione sembra andare l'art. 9 della l.r. 32/2015 quando prevede che *"la Città metropolitana, in raccordo con le funzioni svolte dalla Camera di Commercio di Milano, promuove le attività finalizzate allo sviluppo e alla valorizzazione delle imprese artigiane e della manifattura innovativa anche con il coinvolgimento dei comuni e delle associazioni di rappresentanza degli interessi socio-economici, attraverso specifici accordi"*.

¹¹⁹ Su questo punto si veda le parti A e C della ricerca.

Capitolo 4

Gestione ed erogazione dei servizi pubblici

La l. 56/2014 ha individuato tra le funzioni fondamentali attribuite alle Città metropolitane la *“strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici, organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano”*, aprendo la strada ad un importante ruolo del governo metropolitano rispetto ad almeno tre potenziali ambiti:

- il coordinamento dei servizi e dei modelli gestionali dei servizi di pubblica utilità di competenza dei Comuni e gli altri enti del proprio territorio, al fine di garantire una gestione più efficiente e coerente con le caratteristiche delle collettività coinvolte;
- la gestione diretta di servizi a cui venga riconosciuta una valenza di ambito metropolitano;
- la possibilità di esercitare, d'intesa con i Comuni interessati, le funzioni di predisposizione dei documenti di gara, di stazione appaltante, di monitoraggio dei contratti di servizio e di organizzazione di concorsi e procedure selettive.¹²⁰

Tale previsione dovrà trovare un non facile equilibrio con le leggi di disciplina settoriale e con l'attribuzione ai Comuni della funzione fondamentale dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale,¹²¹ visto che una parte rilevante delle capacità di incidere da parte del nuovo ente sovra-ordinato dipenderà, da una parte, dall'investitura che le leggi statali e regionali vorranno attribuirgli e, dall'altra, dalla disponibilità dei Comuni, o di loro forme associative, di vedere nella Città metropolitana un luogo adatto al coordinamento e alla messa a sistema delle competenze.

Il tema presenta complessità analitiche che vanno oltre la finalità di questo studio, dovute anche ad una differenziazione delle discipline settoriali che rende difficile proporre una visione unitaria del tema. In quanto segue si proporranno quindi degli approfondimenti specifici sulle tipologie di servizi e funzioni ritenute più rilevanti per l'analisi qui proposta:

- servizi sanitari, socio-sanitari e sociali
- istruzione
- mobilità e viabilità
- servizi a rete di interesse economico generale

¹²⁰ Cfr. su questo punto la lettera c), comma 44 dell'art.1.

¹²¹ l. 135/2012.

4.1 Servizi sanitari, socio-sanitari e sociali¹²²

La rete dei servizi sanitari e sociali rappresenta un importante fattore di caratterizzazione dei territori, sia dal punto di vista della connotazione della domanda (fasce demografiche, composizione familiare, incidenza di cittadini stranieri, disabilità, etc.), sia per quanto riguarda la strutturazione quali-quantitativa dell'offerta (collocazione delle strutture e dei servizi, posti disponibili, modalità organizzative, etc.).

Rispetto al tema qui in analisi dei potenziali effetti di una modificazione dei confini amministrativi esistenti, attraverso l'incorporazione di Vigevano entro il perimetro della Città metropolitana, appare importante focalizzare l'attenzione su almeno quattro ordini di considerazioni: i) se e in che misura gli attuali confini provinciali rappresentino un termine di riferimento per le principali dinamiche e politiche settoriali o se, e in che misura, siano già affermate logiche e relazioni *cross-border*; ii) quali vantaggi/svantaggi possano derivare il Comune di Vigevano e la Città metropolitana di Milano da una riformulazione dei limiti amministrativi limitata al solo Comune ducale; iii) se e in che misura il Comune di Vigevano eserciti nell'attuale contesto un ruolo di "area vasta", che potrebbe venire meno da una ricollocazione in termini di collocazione amministrativa; iv) quali convenienze possano derivare da una più stretta cooperazione con l'ambito abbiatense.

Le Linee Guida regionali relative al processo di modifica delle circoscrizioni provinciali, nell'affermare l'esigenza di indagare in maniera preventiva gli ambiti entro cui si svolgono la maggior parte dei rapporti sociali, economici e culturali della popolazione residente, nonché di elaborare una lettura di massima dei relativi ambiti gestionali ottimali, fanno un riferimento esplicito al caso dei distretti socio-sanitari, riconoscendone esplicitamente la rilevanza come esperienza gestionale di natura territoriale, su cui si ritiene quindi opportuno fare un approfondimento.

4.1.1 La governance territoriale dei servizi sanitari

Formalmente, l'assetto organizzativo vigente prevede una distinzione in termini di responsabilità funzionali tra la sfera sanitaria e quella sociale. La Regione, infatti, ha la responsabilità primaria nel campo sanitario e in quello socio-sanitario,¹²³ mentre la sfera dei servizi sociali¹²⁴ e socio-assistenziali rientra nella competenza dei Comuni o di loro forme associative e collaborative. Nella realtà, come argomentato anche in seguito, molte delle iniziative e degli sforzi di riforma portati avanti nel tempo sono stati finalizzati proprio al superamento di tale diaframma organizzativo, alla ricerca di una più generale ricomposizione degli interventi e di una ottimizzazione delle risorse dedicate.¹²⁵

¹²² Testi di Andrea Zatti, Fondazione Romagnosi.

¹²³ Secondo il d.lgs. 502/92, art. 3-septies, "si definiscono prestazioni socio-sanitarie tutte le attività atte a soddisfare, mediante percorsi assistenziali integrati, bisogni di salute della persona che richiedono unitariamente prestazioni sanitarie e azioni di protezione sociale in grado di garantire, anche nel lungo periodo, la continuità tra le azioni di cura e quelle di riabilitazione".

¹²⁴ Definiti dal d.lgs. 112/98, art. 128, come "tutte le attività relative alla predisposizione ed erogazione di servizi, gratuiti ed a pagamento, o di prestazioni economiche destinate a rimuovere e superare le situazioni di bisogno e di difficoltà che la persona umana incontra nel corso della sua vita, escluse soltanto quelle assicurate dal servizio previdenziale e da quello sanitario, nonché quelle assicurate in sede di amministrazione della giustizia".

¹²⁵ In questa direzione, ad esempio, il Piano di Zona 2015-2017 dell'Ambito Distrettuale di Vigevano riporta che: "In un quadro di ricomposizione generale delle risorse con l'obiettivo strategico di superare l'attuale livello di frammentazione, è fondamentale una sinergia sempre più elevata tra gli interventi socio-sanitari di ASL e quelli socio-

Nell'ambito dei servizi sanitari, la Regione esercita in primo luogo funzioni di programmazione, indirizzo, coordinamento e controllo, assicurando l'erogazione dei livelli essenziali delle prestazioni, così come definiti dalla disciplina statale. Spetta inoltre alla Regione la definizione dei modelli organizzativo-gestionali e dell'articolazione del territorio regionale, con al centro il ruolo delle Aziende Sanitarie Locali-ASL, così come disegnate dalla riforma della sanità lombarda del 1997 (Box 4.1).

Box 4.1 Il ruolo delle ASL nel modello sanitario lombardo

L'Azienda Sanitaria Locale (ASL) è una struttura del Sistema Sanitario Regionale istituita nel 1998 in attuazione della l.r. 31/1997 "Norme per il riordino del servizio sanitario regionale e sua integrazione con le attività dei servizi sociali". La Legge ha assegnato alle ASL la rappresentatività del territorio ed il ruolo di garante dei diritti dei cittadini ad esso appartenenti, cui corrispondono - nel modello operativo - le funzioni per la definizione dei bisogni di salute della popolazione, l'acquisto delle occorrenti prestazioni sanitarie e socio-sanitarie dalle strutture pubbliche e private, il controllo della qualità e dell'appropriatezza dei livelli di assistenza erogati. Restano inoltre alle ASL le funzioni di prevenzione e di assistenza sanitaria di base, le attività socio-sanitarie e la loro integrazione con le attività sociali in carico ai Comuni. In questo sistema le altre strutture (Aziende Ospedaliere pubbliche, Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico di diritto pubblico e privato-IRCCS, Case di Cura private, Poliambulatori, Istituti di Riabilitazione, Residenze Sanitarie per Anziani, ecc.) provvedono all'erogazione delle prestazioni e sono soggette al controllo delle ASL, secondo le disposizioni regionali.

Al di là dei contenuti di dettaglio di tale modello, qui non oggetto di approfondimento né di valutazione, è da sottolineare la natura fortemente territoriale delle ASL, a cui spettano alcuni compiti fondamentali:

- la lettura dei bisogni, strettamente collegata alle caratteristiche del territorio, alle variabili socio-demografiche e al quadro epidemiologico rilevante;
- la programmazione dell'offerta di strutture e servizi, tenendo conto delle moltitudine di soggetti coinvolti e della loro collocazione spaziale;
- il coordinamento e l'integrazione con la sfera dei servizi sociali;
- il monitoraggio e la valutazione delle singole prestazioni e, più in generale, dell'*outcome* di sistema.

Partendo da questa esigenza di analisi, interpretazione, programmazione e valutazione della sfera socio-sanitaria, la scelta effettuata in Regione Lombardia è stata quella di disegnare le ASL e le loro articolazioni interne in maniera strettamente legata ai confini delle Province. Ciò ha portato all'identificazione di 15 Aziende: 3 corrispondenti ad altrettante partizioni interne della Provincia di Milano, 2 interne a quella di Brescia e le restanti 10 coincidenti con le altre Province lombarde. Al di là quindi dei ricorrenti tentativi e propositi di arrivare a ambiti sovra e inter-provinciali,¹²⁶ ha sinora prevalso una soluzione che ha visto nel radicato contesto provinciale il modo più immediato per pianificare la dimensione spaziale di una competenza regionale.

Nello specifico del conteso pavese, il territorio della ASL coincide con l'intera provincia: con un'estensione di 2.960 kmq, la presenza di 189 Comuni e una popolazione residente di 553.847 unità.¹²⁷ Di particolare interesse risulta l'articolazione interna in tre Distretti socio-sanitari (Fig. 4.1): Distretto Pavese, con 61 Comuni e Pavia capoluogo territoriale e provinciale, Distretto Lomellina, con 51 Comuni e Vigevano capoluogo; Distretto Oltrepò, con 77 Comuni e Voghera Capoluogo.

assistenziali dei Piani di Zona, in modo da rafforzare il processo di integrazione, principio cardine della programmazione per le politiche sociali" (p. 84).

¹²⁶ Dapprima, nel 2013, è stata portata avanti una proposta di riduzione delle ASL lombarde da 15 a 5; la più recente proposta di legge regionale del 2015 prevede la riorganizzazione del sistema sanitario regionale in 8 Agenzie di tutela della Salute (ATS), dirette eredi delle attuali ASL. In quest'ultimo progetto, al momento in discussione, la Provincia di Pavia rimarrebbe comunque coincidente con una ATS.

¹²⁷ Dati 2014, fonte: ASL Pavia (2015), *Documento di Programmazione e Coordinamento dei servizi sanitari e socio-sanitari 2015*", Pavia.

Il Distretto acquisisce in tale sistema organizzativo una valenza multipla.¹²⁸

- è il luogo di analisi e segmentazione dei bisogni a seconda delle specifiche caratteristiche ed esigenze dei territori;
- è luogo di organizzazione e pianificazione delle funzioni e dei servizi, al fine di garantire una copertura quali-quantitativa adeguata su tutta l'area di pertinenza;¹²⁹
- è luogo di articolazione interna della ASL stessa,¹³⁰ con il fine di meglio adeguare la struttura amministrativa alla domanda e, congiuntamente, di avere centri di gestione, programmazione e controllo del servizio;
- è luogo di raccordo e coordinamento con gli altri attori locali che hanno competenze nel campo socio-sanitario (Comuni, Uffici di Pano, terzo settore, etc.),¹³¹ sia attraverso strumenti formali,¹³² sia attraverso altre modalità di collaborazione non istituzionalizzate.

Appare quindi chiaro che, rispetto alla necessità di strutturare territorialmente i servizi sanitari, si è sinora avvertita la necessità di operare su base sub-provinciale, secondo una logica riconducibile al concetto di area vasta, individuando il distretto come *“dimensione funzionale ottimale per assicurare l'erogazione delle prestazioni sanitarie e socio-sanitarie comprese nei Livelli Essenziali d'Assistenza e per l'individuazione della domanda di salute e la sintesi delle offerte da parte dei soggetti erogatori”*.¹³³

In questa direzione viene riconosciuto come rilevante non solo il ruolo dei capoluoghi di Provincia, fisiologicamente individuati come sedi amministrative centrali delle ASL e, congiuntamente, capoluoghi

¹²⁸ Nella logica per cui: *“A livello distrettuale – l'ASL è articolata in 3 Aree distrettuali, Pavese, Lomellina, Oltrepò - la governance complessiva del sistema si coniuga con la specificità della domanda e le peculiarità del territorio per rispondere alle esigenze dei cittadini in modo flessibile, coerente con i bisogni e le risorse disponibili, in modo integrato nei diversi livelli di assistenza sanitaria e socio sanitaria, anche attraverso soluzioni innovative e sinergiche con le realtà locali”*, in ASL Pavia (2013), *Piano di organizzazione aziendale*, p. 11; e ancora *“Il Distretto costituisce la dimensione funzionale ottimale per assicurare l'erogazione delle prestazioni sanitarie e socio-sanitarie comprese nei Livelli Essenziali d'Assistenza e per l'individuazione della domanda di salute e la sintesi delle offerte da parte dei soggetti erogatori, il governo dell'accesso e l'integrazione della rete dei servizi, la verifica e la valutazione dei risultati degli interventi sanitari e socio sanitari. Il Distretto, da punto di erogazione delle prestazioni fisicamente strutturato, diventa strumento che supporta e facilita l'utente a muoversi all'interno della rete dei servizi in modo flessibile nel rispetto dei principi di governo del sistema: qualità, economicità e tempestività....Il Distretto, quindi, si connota come articolazione funzionale che garantisce il governo dei processi e la collaborazione attiva dei centri di servizio, che operano nel suo ambito. La direzione di ciascun Distretto è affidata ad un unico responsabile qualificato come Direttore di Distretto, collocato in specifico Dipartimento in staff alla direzione generale, a fronte del ruolo di sintesi e di responsabilità rispetto a tutte le prestazioni previste nei LEA e alla prestazioni socio-sanitarie”* *ibidem* p. 29-30.

¹²⁹ Secondo quanto previsto dal d.lgs. 502/92, art. 3-quinquies, il distretto garantisce: - assistenza specialistica ambulatoriale; attività o servizi per la prevenzione e la cura delle tossicodipendenze; - attività o servizi consultoriali per la tutela della salute dell'infanzia, della donna e della famiglia; - attività o servizi rivolti a disabili e anziani; - attività o servizi di assistenza domiciliare integrata; - attività o servizi per le patologie da HIV e per le patologie in fase terminale.

¹³⁰ Ad esempio l'unità Operativa Complessa Dipendenze si articola nelle seguenti Unità Operative Semplici: UOS Ser.t Pavese ed Oltrepò; UOS Ser.t Lomellina e UOS Ser.t Assistenza detenuti per patologia da dipendenza.

¹³¹ *“Gli obiettivi di salute, pur nel rispetto dell'autonomia reciproca, impongono anche dei necessari raccordi strategici-programmatori tra l'Azienda stessa e le autonomie locali presenti nell'ambito territoriale, come previsto dalla vigente normativa regionale di riferimento in campo sanitario, sociosanitario e socio-assistenziale. L'impegno a sviluppare un sistema di governance per la promozione della salute dei cittadini del territorio, implica il confronto con le autonomie locali, utilizzando gli strumenti previsti dalla legislazione (Conferenza dei Sindaci, Consiglio di Rappresentanza dei Sindaci, accordi di programma previsti dai Piani di Zona, etc.), e la ricerca di sinergie che, nel rispetto delle specificità dei ruoli e funzioni dei diversi enti, favoriscano la promozione di un sistema integrato di servizi per la tutela della salute”*, ASL Pavia (2013), *Piano di organizzazione aziendale*.

¹³² Come l'Assemblea/Comitato dei Sindaci di distretto prevista dal D.Lgs 502/92 all'art. 3-quater.

¹³³ Ambito distrettuale di Vigevano (2014), *Piano di Zona 2015-2017* (p. 84).

distrettuali, ma anche quella di diversi centri intermedi, come Vigevano e Abbiategrasso, che sono chiamati a svolgere un'attività di raccordo per i territori di riferimento. Ciò vale sia per la presenza delle strutture amministrative, che divengono punti di riferimento per una serie di incombenze e adempimenti formali,¹³⁴ sia per la collocazione spaziale di alcuni servizi e funzioni che risultano essere più o meno centralizzati (commissioni settoriali, prestazioni ambulatoriali, visite specialistiche, etc.). Essere capoluogo implica quindi sia avere una massa critica di risorse strumentali e umane per svolgere le funzioni previste, sia poter contare su di una serie di servizi di contorno che rendano fruibili tali risorse (accessibilità stradale, reti di trasporto pubblico, parcheggi, reti telematiche, ospitalità, etc.).

4.1.2 La governance territoriale dei servizi sociali

La responsabilità nel campo dei servizi sociali è posta in primo luogo in capo ai Comuni,¹³⁵ che possono esercitarla singolarmente o attraverso forme collaborative e pattizie.

La ricerca di una dimensione gestionale ottimale ha rappresentato una delle tendenze principali degli ultimi decenni, a partire dalla l. 328 del 2000,¹³⁶ in un "contesto nel quale già da tempo si era sviluppata una dimensione sovra-comunale, in termini di strumenti facoltativi e obbligatori di collaborazione dei Comuni, del tutto peculiare e per nulla 'provinciale'".¹³⁷ In altri termini, si è affermata in maniera diffusa l'esigenza di trovare una corretta collocazione spaziale, di tipo intermedio tra quella comunale, in molti casi incapace di garantire adeguatezza ed efficienza agli interventi, e quella provinciale, troppo ampia ed eterogenea per rendere possibile una corretta lettura dei bisogni.

Uno sforzo in termini di modello organizzativo è stato progressivamente rivolto anche all'integrazione socio-sanitaria, come anche di recente affermato dagli indirizzi della Regione Lombardia.¹³⁸ In base a questi ultimi, infatti, si è teso sempre più a valorizzare forme di assistenza alternative, o comunque complementari, rispetto a quelle più strutturate (ricoveri o cure di tipo residenziale), andando a coinvolgere in maniera crescente i servizi sociali e assistenziali e rendendo auspicabili forme sempre più strette di cooperazione e coerenza tra gli attori coinvolti (Comuni e ASL, in particolare), le politiche, la continuità di cura, l'attenzione alle famiglie e alle situazioni di fragilità e la prossimità dei servizi.¹³⁹

Il governo di tale responsabilità complessa passa attraverso una serie di strumenti, di seguito brevemente ricordati.

Il Piano di zona (PdZ) è individuato dalla l.r. 3/2008¹⁴⁰ come lo "strumento di programmazione in ambito locale della rete d'offerta sociale", con la funzione di definire le modalità d'accesso alla rete e la configurazione di un sistema organizzativo e di responsabilità che stabilisca le azioni e le risorse necessarie

¹³⁴ Come certificazioni o richieste specifiche.

¹³⁵ Tale centralità municipale nel campo dei servizi sociali trae origine nell'Italia liberale ed è stata sostanzialmente confermata in tutte le fasi successive, inclusa la riforma costituzionale del 2001 (cfr. Codini, E., Boni A.S., 2015, *I Comuni e la gestione dei servizi sociali dentro il nuovo quadro istituzionale metropolitano*, in Lodigiani R. (a cura di), "Milano 2015. La Città metropolitana, sfide, contraddizioni, attese", FrancoAngeli, Milano.

¹³⁶ Legge quadro 8 novembre 2000, n. 328, "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali".

¹³⁷ Codini, E., Boni, A.S., *op. cit.*, p. 171.

¹³⁸ Cfr. ad esempio la d.g.r. 2941 del 19/12/2014 che ha approvato le Linee d'Indirizzo per la programmazione sociale a livello locale 2015-2017, dal titolo "Un Welfare che crea valore per le persone, le famiglie e le comunità".

¹³⁹ Codini, E., Boni, A.S., *op. cit.*, p. 176.

¹⁴⁰ Legge regionale 12 marzo 2008, n.3, *Governo della rete degli interventi e dei servizi alla persona in ambito sociale e socio-sanitario*.

per il raggiungimento degli obiettivi e per l'attuazione delle priorità d'intervento. Il Piano ha durata triennale e viene generalmente attuato mediante la sottoscrizione di un accordo di programma con la ASL territoriale al fine di garantire il coordinamento della programmazione sociale con quella socio-sanitaria regionale.¹⁴¹ In quest'ottica, facendo seguito alle raccomandazioni regionali, la programmazione 2015-2017¹⁴² *“pone maggiormente l'accento sul ruolo dei Piani di Zona perche ritenuti gli attori titolati a compiere una funzione di integrazione tra i diversi soggetti del welfare locale”*.¹⁴³

L'*Ambito distrettuale* rappresenta il contesto amministrativo di riferimento per la redazione del Piano di zona. Esso può coincidere con il distretto socio-sanitario della ASL o con sue partizioni o aggregazioni. L'*Assemblea distrettuale dei sindaci* è l'organismo politico chiamato a provvedere all'approvazione dei PdZ e al suo monitoraggio periodico. L'Assemblea distrettuale individua normalmente un ente capofila che può essere rappresentato da un Comune o da un altro ente di diritto pubblico. Diffusamente si segnalano *“piani di zona con il Comune capoluogo di Provincia o comunque Comuni di media dimensione che inevitabilmente svolgono un ruolo pivotale rispetto agli altri Comuni del Piano”*.¹⁴⁴

L'*Ufficio di piano* è la struttura tecnico-amministrativa che assicura il coordinamento degli interventi e del quadro attuativo del Piano.¹⁴⁵ L'organizzazione può assumere la classica forma che individua un ufficio di piano nel Comune capofila che svolge i servizi per gli altri Comuni del piano, piuttosto che la costituzione di un'azienda speciale di servizi o di una forma consortile tra Comuni. Dal punto di vista finanziario è compito dell'ufficio garantire la gestione delle molteplici fonti di finanziamento funzionali alla realizzazione delle azioni/attività del PdZ (Fig.4.3).

¹⁴¹ In riferimento a questo aspetto, come evidenziato dalla già citata d.g.r.2914 del 2014, rischi di frammentazione sono individuati a diversi livelli, trasversalmente alla struttura del *welfare* locale e dei suoi elementi costitutivi:

- nelle *titolarietà*, ossia nel rapporto tra ASL, Enti locali e organi periferici delle amministrazioni statali e nella necessità di evitare sovrapposizioni delle competenze e degli interventi;
- nelle *risorse* e nella loro distribuzione;
- nelle *conoscenze*, ossia nella necessità di approdare a una conoscenza più organica della realtà sociale e dei bisogni, che scaturiscono al suo interno, giungendo ad avere una *“visione d'insieme”*;
- nei *servizi* forniti e quindi nei percorsi di accompagnamento degli utenti verso la risoluzione dei problemi esistenti.

¹⁴² Corrispondente al quinto triennio di pianificazione.

¹⁴³ Ambito distrettuale di Vigevano (2014), *Piano di Zona 2015-2017*.

¹⁴⁴ Previtali P. (2015), *La programmazione zonale: innovazione e integrazione*, in Previtali P., Favini P. (a cura di), *“Welfare locale tra continuità e innovazione”*, Pavia University Press, Pavia, p. 182.

¹⁴⁵ Le principali funzioni svolte dall'Ufficio di piano riguardano:

- Conduzione del processo di elaborazione, attuazione e valutazione del Piano di Zona;
- Regia delle attività a livello distrettuale in linea con la programmazione triennale, in stretta sinergia con il Tavolo Politico;
- Connessione e messa in rete delle risorse e degli interventi, a garanzia dell'efficienza ed omogeneità dell'offerta sul territorio, e a contrasto della frammentazione e dispersione delle risorse e progettualità;
- Coordinamento delle attività di rete e co-progettazione;
- Gestione tecnico-amministrativa dei Servizi Distrettuali, degli interventi e dei progetti realizzati in attuazione del Piano di Zona;
- Gestione economica delle risorse complessivamente destinate per l'attuazione del Piano di Zona;
- Monitoraggio degli interventi e gestione del sistema di reporting compresi i flussi di rendicontazione regionali.

Figura 4.3. Le fonti di finanziamento dei Piani di zona

FONTI DI FINANZIAMENTO	Fondi Distrettuali	FNPS, FNA, FONDO SOCIALE REGIONALE, ALTRI FONDI VINCOLATI AD OBIETTIVI SPECIFICI
		QUOTE DI COFINANZIAMENTO AL PIANO DI ZONA DA PARTE DEI COMUNI DELL'AMBITO
	Risorse economiche dei Singoli Comuni	SI INTENDE RISORSE PROVENIENTI DAI BILANCI COMUNALI
	Bandi	RISORSE ECONOMICHE MESSE A DISPOSIZIONE DA BANDI DI PROGETTAZIONE REGIONALI, EUROPEI, NAZIONALI O DI FONDAZIONI...
	Risorse economiche della comunità	RISORSE ECONOMICHE PROVENIENTI DA RACCOLTA FONDI
	Risorse economiche della famiglia e degli individui	RISORSE ECONOMICHE DERIVANTI DALLA COMPARTECIPAZIONE ALLA SPESA DELLE FAMIGLIE O DALLA SPESA PER L'ACQUISTO DIRETTO DI PRESTAZIONI DAL PRIVATO PROFIT
	Sponsor	RISORSE ECONOMICHE OTTENUTE TRAMITE RICERCA DI UN SOGGETTO FINANZIATORE SU PRESENTAZIONE DI UN PROGETTO
	Risorse della Scuola	RISORSE ECONOMICHE GIA' IN CAPO ALLA SCUOLA CHE POSSONO INTEGRARSI CON LE RISORSE ECONOMICHE PROVENIENTI DA ALTRE FONTI PER LA REALIZZAZIONE INTEGRATA DI PROGETTI E ATTIVITA
	Risorse della Parrocchia - Caritas	RISORSE ECONOMICHE GIA' IN CAPO ALLE PARROCCHIE CHE POSSONO INTEGRARSI CON LE RISORSE ECONOMICHE PROVENIENTI DA ALTRE FONTI PER LA REALIZZAZIONE INTEGRATA DI PROGETTI E ATTIVITA
Risorse ASL e AO	RISORSE ECONOMICHE GIA' IN CAPO ALLA ASL E ALL'AO CHE POSSONO INTEGRARSI CON LE RISORSE ECONOMICHE PROVENIENTI DA ALTRE FONTI PER LA REALIZZAZIONE INTEGRATA DI PROGETTI E ATTIVITA	

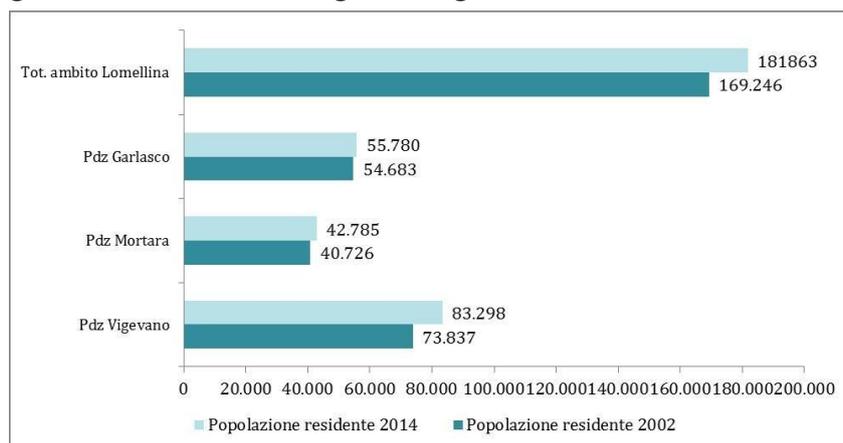
Fonte: Ambito territoriale dell'Abbatense (2014), *Piano sociale di zona 2015-2017*, p. 77

La *Cabina di regia* rappresenta il luogo di coordinamento della sfera sanitaria e di quella sociale nell'ambito delle aree di comune intervento. Essa coinvolge la ASL, i Comuni e i diversi Piani di Zona con il fine di evitare duplicazioni e frammentazioni nell'utilizzo delle risorse e di favorire iniziative e azioni di carattere sovra-distrettuale.

Il quadro di governance schematicamente descritto trova poi declinazione nei diversi territori con alcune specificità e differenze.

Il Distretto socio-sanitario della Lomellina è suddiviso in tre Ambiti distrettuali¹⁴⁶ all'interno dei quali avviene la programmazione dei servizi sociali e la redazione dei Piani di zona: Vigevano (4 Comuni), Mortara (20 Comuni) e Garlasco (27 Comuni). Il totale della popolazione del distretto è di poco inferiore alle 182.000 unità, corrispondenti a quasi 1/3 del totale provinciale.

Figura 4.4. Evoluzione demografica degli Ambiti distrettuali in Lomellina



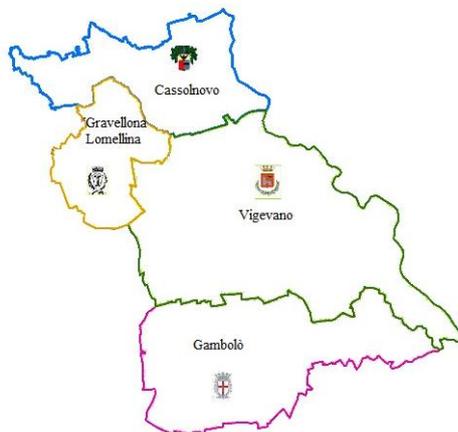
Fonte: elaborazioni su dati ISTAT (2015)

Vigevano, con i suoi 63.000 abitanti, è di gran lunga il Comune più popoloso della Lomellina: esso assume il ruolo di capofila del Piano di Zona ed è sede dell'Ufficio di piano incaricato della sua gestione/

¹⁴⁶ Anche il Distretto pavese e quello dell'Oltrepò sono a loro volta suddivisi in tre Ambiti distrettuali, per un totale di 9, a cui corrispondono altrettanti Piani di zona.

realizzazione.¹⁴⁷ Si è consolidato quindi a livello d’ambito un modello organizzativo in cui il centro di maggiore rilevanza svolge un ruolo di area vasta anche per gli altri tre Comuni (Cassolnovo, Gambolò e Gravellona Lomellina),¹⁴⁸ andando ad operare su di una superficie complessiva di circa 186 kmq e per una popolazione di poco superiore agli 83.000 abitanti (Tab. 4.1).

Figura 4.5. I Comuni dell’Ambito distrettuale di Vigevano



Fonte: Ambito distrettuale di Vigevano (2014), *Piano di Zona 2015-2017*.

Tabella 4.1. Il quadro demografico dell’Ambito distrettuale di Vigevano

	31/12/2012	31/12/2013	31/12/2014
CASSOLNOVO	6.937	6.959	7.091
GAMBOLO'	9.794	9.834	10.149
GRAVELLONA LOM.	2.694	2.748	2.790
VIGEVANO	60.002	61.242	63.268
TOTALE	79.427	80.783	83.298

Fonte: Ambito distrettuale di Vigevano (2014), *Piano di Zona 2015-2017*.

Il ruolo dell’Ufficio di Piano e dell’ente capofila sono prevalentemente finalizzati alla gestione amministrativa delle risorse provenienti dalle fonti descritte in Fig. 4.3 e alla loro destinazione ai diversi servizi sociali attraverso il coinvolgimento di fornitori e soggetti accreditati (assistenza domiciliare anziani, buoni socio-assistenziali per disabili, assistenza educativa domiciliare, etc.). In taluni casi l’Ufficio contribuisce in maniera diretta con il proprio personale specializzato alle attività di assistenza (ad esempio: servizi di assistenza sociale per la tutela minorile, servizi di assistenza sociale per la maternità, etc.). Non mancano infine forme di collaborazione più strutturate in cui i servizi vengono svolti in forma associata dai Comuni

¹⁴⁷ Salvati E. (2015), *Analisi dei servizi prima infanzia nel Distretto Lomellina*, in Previtali P., Favini P. (a cura di), “Welfare locale tra continuità e innovazione”, Pavia University Press, Pavia, p. 182.

¹⁴⁸ Diversa è la soluzione adottata recentemente in ambito pavese ove in data 6 marzo 2009 è stato costituito il Consorzio Sociale Pavese, comprendente i 12 Comuni facenti parte l’Ambito distrettuale di Pavia. Il Consorzio gestisce in autonomia giuridica e patrimoniale il Piano di zona ed i servizi ad esso correlati ed assume il ruolo di Ente Capofila dell’Ambito, responsabile, quindi, dell’attuazione, attraverso la propria struttura organizzativa, del Piano di Zona, così come approvato dall’Assemblea dei Sindaci.

dell'ambito (Segretariato sociale¹⁴⁹ e Servizio sociale professionale) o attraverso convenzione (Spazio neutro). Va nel complesso segnalato come, da un punto di vista strettamente finanziario, le attività concretamente svolte attraverso il budget dell'Ufficio di Piano siano comunque minoritarie visto che meno del 10% della spesa sociale complessiva viene gestita in maniera congiunta, mentre la parte rimanente è ancora di pertinenza dei bilanci dei singoli Comuni.¹⁵⁰

Nella più recente fase di programmazione, i nove Piani di zona della Provincia di Pavia hanno anche collaborato alla redazione degli obiettivi sovra-zonali attraverso la partecipazione a *tre Tavoli tematici*: area minori, area adulti e area anziani. Tale processo ha portato all'individuazione di alcune linee di cooperazione (sistema integrato di interventi per le ludopatie, meccanismi uniformi di valutazione delle strutture prima infanzia, criteri comuni di accreditamento delle strutture per minori, condivisione banche dati, etc.) su cui concentrare gli sforzi di ricomposizione generale del sistema del welfare sociale.

Nel complesso, il campo dei servizi sociali mostra un modello organizzativo ancora più incentrato sulla scala locale rispetto a quanto avviene nella sanità, con ambiti sub-distrettuali che, nel caso in analisi, vedono nel Comune di Vigevano un importante punto di riferimento del territorio. Tale logica collaborativa sembra essersi consolidata nel tempo con il procedere dei Piani di zona, portando a migliorare l'integrazione e i fattori di fiducia reciproca. Tale giudizio traspare in modo esplicito dal più recente Piano di zona:

*“Particolarmente importante e produttivo è il livello di collaborazione raggiunta dai tre Ambiti della Lomellina, che possono vantare un collaudato grado di cooperazione nella condivisione della conoscenza (circolazione di informazioni, messa a sistema di buone prassi) e nell'offerta dei servizi. A questo proposito si evidenzia l'effettiva collaborazione nella stesura dei regolamenti e nelle linee guida necessarie per l'accesso ai servizi (ad esempio gli interventi del FNNA), che per tanto nel territorio lomellino possono vantare un elevato grado di omogeneità e integrazione. La cooperazione tra i tre distretti può essere evinta anche dall'erogazione di servizi tramite convenzione (ad esempio il Servizio Spazio Neutro¹⁵¹). Rilevante è anche la collaborazione per quel che riguarda la partecipazione a progetti cofinanziati tramite fondi derivanti da bandi e che hanno permesso l'implementazione di alcuni servizi presenti sul territorio; ad esempio è il caso del progetto “A spasso con Bagheera” (capofila ambito di Mortara, partner ambito di Vigevano) finanziato attraverso un bando Cariplo specifico sull’Affido Familiare e il progetto SEMPLICITER per la condivisione uniforme delle cartelle sociali”.*¹⁵²

Sul versante della neo istituita Città metropolitana di Milano, i 134 Comuni sono organizzati in diciotto ambiti territoriali, normalmente coincidenti con i distretti delle ASL, ognuno dei quali elabora il proprio Piano di zona. L'Ambito distrettuale di Abbiategrasso (Fig. 4.2, supra), al confine con la Lomellina, ha una consistenza demografica molto simile a quello vigevanese (81.550 abitanti rispetto a 80.783 al 1-1-2014), anche se con un'articolazione interna più frammentata, comprendente 15 Comuni: Abbiategrasso, Albairate, Besate, Bubbiano, Calvignasco, Cisliano, Cassinetta di Lugagnano, Gaggiano, Gudo Visconti, Morimondo, Motta Visconti, Ozzero, Rosate, Vermezzo, Zelo Surrigone.

¹⁴⁹ E' un servizio di orientamento e indirizzo finalizzato a garantire e facilitare l'accesso alla rete di offerta dei servizi sociali e socio-sanitari del territorio.

¹⁵⁰ Dati relativi al periodo di programmazione 2009-2011, fonte: Ambito distrettuale di Vigevano (2011), *Piano di Zona 2012-2014*.

¹⁵¹ Si tratta di un servizio di accoglienza e assistenza per bambini separati che è entrato dal 2001 nella programmazione del Piano di Zona dell'ambito territoriale di Vigevano e che viene fornito a seguito di convenzione anche ai comuni degli ambiti di Mortara e Garlasco.

¹⁵² Ambito distrettuale di Vigevano (2014), *Piano di Zona 2015-2017*, p. 70.

Il modello organizzativo riflette quanto visto in ambito vigevanese, con il Comune capofila che svolge le funzioni di Ufficio di piano e, congiuntamente, concentra alcuni dei principali servizi collegati alle tematiche sociali (scuole di ogni grado, ospedale, servizi socio sanitari, etc.). Anche in questo caso, comunque, il grado di gestione comune risulta essere limitato: le risorse programmate insieme per interventi e servizi sui quali si sono condivisi criteri uniformi sono intorno al 15% (media regionale del 24%), mentre le risorse oggetto di gestione congiunta, in quanto relative a servizi gestiti in forma associata, sono sotto al 10% (media regionale del 20,5%).¹⁵³ Proprio partendo da questo ultimo aspetto il nuovo Piano di zona si pone come obiettivo di fondo quello dell' *"Ampliamento della gestione associata a nuovi servizi di impatto distrettuale e ad altri servizi storicamente gestiti dai singoli Comuni"*, nell'ottica di far sì che la ricomposizione delle conoscenze e del sistema dei dati territoriali venga accompagnata da uno sforzo analogo anche in termini di risorse e servizi.

Dal punto di vista della governance dei servizi sociali dell'ambito vigevanese e di quello abbiatense, emergono nel complesso due realtà territoriali con modalità organizzative simili, ma che allo stato attuale si sono mantenute, almeno per quanto riguarda gli atti formali e i processi operativi, sostanzialmente impermeabili, in stretta aderenza con la configurazione dei confini provinciali.¹⁵⁴ Due sistemi che, coerentemente con le previsioni di legge, hanno ricercato all'interno dei rispettivi ambiti distrettuali le principali forme di integrazione e collaborazione: uno sforzo che ha portato ad alcuni risultati positivi, ma che solo in un numero limitato di casi si è concretizzato in una gestione congiunta dei servizi.

4.1.3 Alcune caratteristiche di domanda e offerta

L'articolazione della domanda e dell'offerta di servizi in ambito socio-sanitario rappresenta un altro aspetto importante sia per poter valutare la presenza di bisogni simili sul territorio, sia per avere un'idea di come attualmente il sistema risponda a tali bisogni e di come il quadro potrebbe cambiare in seguito ad una rimodulazione dei confini territoriali. Le informazioni che seguono, lungi dal voler fornire una trattazione esaustiva del tema,¹⁵⁵ cercano di focalizzare l'attenzione su alcuni aspetti che paiono di particolare interesse per l'analisi qui sviluppata.

Sul versante della domanda potenziale di servizi sanitari e sociali, un elemento di riferimento significativo è usualmente rappresentato dalla struttura demografica dei territori e dalla sua evoluzione nel tempo.

La Città metropolitana milanese ha mostrato nei decenni più recenti una capacità di attrazione della popolazione superiore alla media nazionale, ma con dinamiche interne fortemente differenziate. Il Capoluogo, infatti, ha registrato un calo significativo della popolazione (-23% dal 1981 al 2011), più che compensato dalla crescita dei Comuni di prima cintura (+1,8%) e, soprattutto, del resto della Provincia (+26,7%).¹⁵⁶ L'emorragia del Comune di Milano si è progressivamente arrestata nel corso dell'ultimo

¹⁵³ Ambito territoriale dell'Abbiatense (2014), *Piano sociale di zona 2015-2017*.

¹⁵⁴ Un'esperienza di collaborazione inter-distrettuale ha avuto luogo nel 2008, quando era stata attivata una convenzione tra l'ambito abbiatense e il Servizio Spazio neutro del Comune di Vigevano. A seguito di un monitoraggio nel 2013, si è evidenziato che interventi di Spazio neutro venivano attivati non solo presso il Servizio di Vigevano, ma anche in altre strutture nella Provincia di Milano per facilitare l'accesso ai minori che sono collocati in Comunità educative/familiari o in affidamento familiare. È stato così scelto di non convenzionarsi più con uno specifico servizio ma di prevedere, a livello distrettuale, una quota a rimborso degli interventi effettuati.

¹⁵⁵ Che richiederebbe tempi e risorse non compatibili con l'analisi qui sviluppata.

¹⁵⁶ Piazza, S. (2014), *La finanza locale nelle grandi aree urbane italiane. Profili di analisi per l'assetto delle Città metropolitane*, in IRES et.al (a cura di), "La finanza territoriale. Rapporto 2014", FrancoAngeli, Milano.

decennio, soprattutto grazie a saldi migratori in ingresso positivi, in larga parte rappresentati da cittadini stranieri. I Comuni della Città metropolitana al di fuori del Capoluogo hanno visto un trend continuativo di crescita, alimentato, sino circa al 2000, sia da flussi di stranieri sia dalla delocalizzazione abitativa proveniente dal Capoluogo e, nell'ultimo decennio, prevalentemente dalla componente straniera e da una ripresa della natalità. Ciò si è riflesso in una pressione insediativa importante di tipo centrifugo e in alcune caratterizzazioni specifiche della composizione demografica, come la minore età media dei Comuni al di fuori del capoluogo.¹⁵⁷

L'ambito abbatense si inserisce appieno in tale dinamica, con un aumento continuativo della popolazione residente, passata da quasi 68.000 unità nel 2001 a 81.550 nel 2014 (+20%),¹⁵⁸ determinato per circa il 38% dalla crescita della popolazione straniera, arrivata a pesare sul distretto per il 7,85% nel 2014 (10,9% nel Comune di Abbiategrasso). A ciò corrisponde a fine periodo un indice di vecchiaia pari a 125,7, ben inferiore rispetto alla media nazionale (154) e a quella regionale (149,6).¹⁵⁹

L'ambito vigevanese ha sperimentato (periodo 2002-2014) una crescita inferiore (13%),¹⁶⁰ ma comunque significativa e al di sopra del resto della Lomellina (+3%) e della Provincia (10,3%¹⁶¹). Tale dinamica pare aver conosciuto un'accelerazione negli ultimissimi anni con una crescita dal 2012 al 2014 di quasi il 5%, dovuta per il 60% ai nuovi residenti stranieri che a fine periodo incidono per l'11,7% del totale dei residenti (13,8% nel Comune di Vigevano).

Tabella 4.2 Indici demografici nei contesti di riferimento (2014)

	Comune di Vigevano	Ambito vigevanese	Lomellina	Provincia di Pavia	Abbatense	CM Milano	Lombardia
Indice di natalità	8,7			7,6	-	8,8	8,6
Indice vecchiaia*	178	168,5	187,3	183,5	125,7	158,8	149,6
Indice carico sociale**	59,9	58,1	57,7	56,1	52,9	57,2	55,4
% popolazione straniera sul totale	13,8	11,7	na	9,8	7,85	13	11,3

* E' il rapporto tra le persone che hanno 65 anni e più rispetto ai bambini tra 0 e 14 anni.

** E' rapporto tra la popolazione tra 0 e 14 anni più la popolazione con 65 anni e più e quella in età teorica lavorativa (15-64 anni)

Fonte: Ambito distrettuale di Vigevano (2014), *Piano di zona 2015-2017*; Ambito territoriale dell'Abbatense (2014), *Piano sociale di zona 2015-2017*.

Dai dati sembra emergere una configurazione del territorio vigevanese come "intermedia", "di cuscinetto", tra il contesto metropolitano e quello della Provincia di Pavia e in particolar modo della Lomellina. Si tratta infatti di una realtà più dinamica dal punto di vista demografico rispetto al resto della Provincia, con più elevata natalità e con capacità crescente di attrarre flussi in ingresso, con particolare riferimento alla componente straniera.¹⁶² Congiuntamente, essa rimane in media più anziana rispetto al contesto della Città

¹⁵⁷ Al 1° gennaio 2014 l'età media degli altri Comuni della Città metropolitana è di 2,25 anni inferiore a quella di Milano città.

¹⁵⁸ Con un tasso leggermente inferiore per il Comune di Abbiategrasso (+15%).

¹⁵⁹ Ambito territoriale dell'Abbatense (2014), *Piano sociale di zona 2015-2017*.

¹⁶⁰ 10% per il Comune di Vigevano.

¹⁶¹ Ove il Capoluogo è cresciuto solo dell'1%.

¹⁶² Una situazione simile (ancor più accentuata) è rinvenibile nell'area del pavese al confine nord con la Città metropolitana (ambito distrettuale di Certosa) che presenta un indice di vecchiaia pari a 94,5 e che, nel periodo 2002-2014, ha vissuto una crescita demografica vicina al +44%. L'attrattività dell'ambito di Certosa, nel suo complesso, rispetto agli altri due ambiti del distretto pavese, è legata alla favorevole posizione rispetto all'area milanese, i cui costi abitativi sono poco attrattivi per molti nuclei familiari. Si tratta di famiglie che cercano soluzioni abitative di

metropolitana: un dato che risulta accentuato nel Comune di Vigevano che, esso stesso centro urbano, ha a sua volta sperimentato un fenomeno di delocalizzazione nei Comuni di cintura delle fasce più giovani. Ciò si traduce in un indice di carico sociale più elevato sia rispetto alla CM, sia alla media provinciale. Tale configurazione complessiva è fonte di una domanda “potenziale” di servizi sociali elevata, sia per quanto riguarda la fascia giovanile (servizi per l’infanzia, comunità educative, spazio neutro, etc.), sia per quanto riguarda gli anziani (centri diurni, assistenza domiciliare, etc.), sia infine per la componente straniera.

Il versante dell’offerta nella sfera sanitaria e sociale presenta una moltitudine di strutture, servizi e funzioni distribuite sul territorio (Tab.4.3). Rispetto a tale quadro composito e assai articolato, due sembrano essere gli elementi di principale interesse:

- La collocazione spaziale, da cui dipendono in ultima istanza le interdipendenze territoriali e le esigenze di mobilità intra e inter-ASL;
- Le possibili ripercussioni derivanti da una modificazione delle circoscrizioni attuali, che porterebbero a modificare il quadro programmatico e di gestione delle diverse tipologie di servizi.

Tabella 4.3 Un quadro di sintesi dell’offerta sanitaria e socio-sanitaria in Lomellina e nel vigevanese

	<u>Distretto Lomellina</u>	<u>Ambito vigevanese</u>	<u>Note</u>
Iscrizione al Servizio Sanitario e scelta medico di famiglia	4 sedi (Garlasco, Mede, Mortara Vigevano)	Vigevano sede unica	
Visita riconoscimento handicap	Vigevano sede unica	Vigevano sede unica	
Certificazioni medico-legali	3 sedi (Garlasco, Mortara Vigevano)	Vigevano sede unica	
Commissione medica patenti speciali	Vigevano sede unica	Vigevano sede unica	
Protesistica maggiore	¹⁶³	-	
Protesistica minore	4 sedi (Garlasco, Mede, Mortara, Vigevano)	Vigevano sede unica	
Vaccinazioni	3 sedi (Garlasco, Mortara Vigevano)	Vigevano sede unica	
Sportelli veterinari	2 sedi (Mortara, Vigevano)	Vigevano sede unica	
Consultori familiari	4 sedi (Garlasco, Mortara, Sannazzaro, Vigevano)	Vigevano sede unica	
SER.D – Servizio dipendenze	Vigevano sede unica	Vigevano sede unica	
Spazio fragilità	¹⁶⁴	-	
Istituti di cura	5 sedi (Mede, Mortara, Pieve del Cairo, Vigevano 2)	Vigevano sede unica	A livello provinciale, le strutture ospedaliere più importanti per complessità organizzativa, specialità e dotazione di posti letto sono ubicate nel distretto pavese ed in particolare nel capoluogo (3 IRCCS su 4)
Medicina dello sport	Vigevano sede unica	Vigevano sede unica	
Strutture psichiatriche	Vigevano sede unica	Vigevano sede unica	
Specialistica ambulatoriale	120 strutture accreditate	Dato non ricostruito	L’offerta ambulatoriale provinciale offre tutta la gamma di branche specialistiche, con un numero complessivo rilevante di punti di erogazione. Come per i ricoveri ospedalieri, esiste una notevole sproporzione territoriale di offerta a favore del Pavese, per tutte le specialità.

compromesso, che consentano una buona qualità di vita e una minimizzazione delle percorrenze giornalieri verso il posto di lavoro. Cfr. Cordoni C., *Analisi dei servizi prima infanzia nel Distretto Pavese*, in Previtali P., Favini P. (a cura di), “Welfare locale tra continuità e innovazione”, Pavia University Press, Pavia.

¹⁶³ Non vi sono sportelli. Servizio centralizzato a Pavia.

¹⁶⁴ Non vi sono sportelli. Servizio centralizzato a Pavia.

Residenze Sanitarie Assistenziali per Anziani	30 strutture circa	5 strutture (Cassolnovo, Gambolò, Gravellona, Vigevano 2)	Offerta elevata in Lomellina (40,9 posti letto ogni 100 residenti di riferimento, Ambito vigevanese 16, Provincia di PV 29,6). Saturazione vicina al 100% in tutti i distretti pavesi In Lomellina il 98,2% dei casi rimane nel Distretto di origine. Quasi il 30% degli ospiti in Provincia di Pavia arriva dalle ASL Milanesi.
Centri diurni integrati	8 strutture	Vigevano sede unica	Ambito di Vigevano come sotto-dotato (1,56 posti a contratto ogni 100 residenti di riferimento, Lomellina 2,49, Provincia PV 3,23). Bassi tassi di saturazione.
Residenze sanitarie assistenziali per disabili	3 strutture	Vigevano sede unica	Ambito di Vigevano come sotto-dotato (1,6 posti letto ogni 100 residenti di riferimento, Lomellina 1,9, Provincia PV 3,5). Piena saturazione delle strutture
Comunità socio-sanitarie per disabili	Vigevano sede unica	Vigevano sede unica	Ambito di Vigevano come sotto-dotato (0,9 posti letto ogni 100 residenti di riferimento, Lomellina 0,4, Provincia PV 1,5). Piena saturazione delle strutture
Centri diurni per disabili	5 strutture	Vigevano sede unica (3 strutture)	Ambito di Vigevano come sovra-dotato (5,3 posti a contratto ogni 100 residenti di riferimento, Lomellina 4,9, Provincia PV 5,1). Tassi di saturazione elevati
Comunità terapeutiche per le dipendenze	3 strutture	Vigevano sede unica	Ambito di Vigevano come sotto-dotato (0,15 posti letto ogni 1000 residenti di riferimento, Lomellina 0,63, Provincia PV 0,97). Tassi di saturazione tutto sommato contenuti. I dati ISTAT ¹⁶⁵ mostrano un tasso di presa in carico delle dipendenze da parte dei servizi pubblici in Provincia di Pavia pari a 4,4 utenti ogni 1000 abitanti, rispetto ad un valore di 1,5 nella ASL M1 e di 3,8 a Milano città.
Servizi prima infanzia	36 strutture	23 strutture (17 a Vigevano)	Indice di copertura dell'Ambito di Vigevano 30,3%, Distretto Lomellina 24%, Distretto Pavese 27%. Indice di saturazione intorno al 70% in Lomellina e nell'Ambito vigevanese. Bassa mobilità della domanda nell'Ambito vigevanese.
Servizio inserimento lavorativo		1 struttura a Vigevano che svolge il servizio per tutto l'Ambito	

Fonte: elaborazione su dati: ASL PAVIA (2014), *Documento di Programmazione 2015. Allegato 1, Quadro di contesto sanitario e socio sanitario*; ASL PAVIA (2014), *Guida pratica del cittadino 2014-2015*; Ambito distrettuale di Vigevano (2014), *Piano di Zona 2015-2017*; Salvati E. (2015), *Analisi dei servizi prima infanzia nel Distretto Lomellina*, in Previtali P., Favini P. (a cura di), "Welfare locale tra continuità e innovazione", Pavia University Press, Pavia.

Guardando alla ASL pavese nel suo complesso, si segnala un'offerta di servizi sanitari ampia e articolata, in genere al di sopra degli standard regionali.¹⁶⁶

Tale quadro presenta al suo interno chiari caratteri di asimmetria, a vantaggio del Capoluogo provinciale, sia nel campo ospedaliero, sia in quello della specialistica ambulatoriale (Tab.4.4). La situazione è più variegata nel campo socio-sanitario (Tab. 4.3), ove i contesti di sotto e sovra dotazione sono più distribuiti all'interno dei diversi macro-ambiti territoriali.

¹⁶⁵ Fonte: Annuario statistico regionale Lombardia.

¹⁶⁶ ASL PAVIA (2014), *Documento di Programmazione 2015. Allegato 1, Quadro di contesto sanitario e socio sanitario*.

Tabella 4.4. Specialistica ambulatoriale nella ASL pavese. Assetto accreditato a dicembre 2014.

Branca specialistica	Pavese	Lomellina	Oltrepo'	Totale
Anestesia	10	5	3	18
Cardiologia	13	9	8	30
Chirurgia generale	11	8	4	23
Chirurgia plastica	1	0	0	1
Chirurgia vascolare - Angiologia	7	7	4	18
Dermosifilopatia	7	5	4	16
Diagnostica per immagini	17	8	8	33
Endocrinologia	11	6	5	22
Gastroenterologia - Chirurgia ed endoscopia	12	4	4	20
Malattie infettive	2	0	0	2
Medicina del lavoro	3	0	0	3
Medicina fisica e riabilitazione	19	13	11	43
Nefrologia	4	1	1	6
Neurochirurgia	5	0	0	5
Neurologia	14	8	7	29
Oculistica	11	8	4	23
Odontostomatologia - Chirurgia maxillo facciale	9	5	6	20
Oncologia	14	4	4	22
Ortopedia e traumatologia	8	6	7	21
Ostetricia e ginecologia	6	7	4	17
Otorinolaringoiatria	9	7	3	19
Pediatria	2	1	1	4
Pneumologia	13	4	7	24
Urologia	7	4	1	12
Totale	215	120	96	431
Attività di radioterapia	3	1	0	4
Medicina nucleare	3	0	0	3
Medicina dello sport	2	1	1	4
Procreazione medicalmente assistita di II Livello	1	0	0	1

Fonte: ASL PAVIA (2014), *Documento di Programmazione 2015. Allegato 1, Quadro di contesto sanitario e socio sanitario.*

Interessante è notare come per quanto riguarda gli Istituti di cura, accanto ai quattro IRCCS, assuma un ruolo rilevante l'Azienda ospedaliera della Provincia di Pavia a cui fanno capo otto ospedali (tra cui, in Lomellina: Mede, Mortara e Vigevano) e una serie di ambulatori specialistici distribuiti nel territorio provinciale. Si tratta di una unità gestionale unica, ente strumentale del Servizio sanitario regionale, da cui dipendono sia la programmazione dei servizi sull'intero territorio provinciale, sia la successiva gestione degli stessi, con caratteri di integrazione e unitarietà.¹⁶⁷

In tale quadro, appare rilevante sottolineare il ruolo "intermedio" giocato dal Comune di Vigevano. Esso infatti è, da una parte, un punto di riferimento territoriale per molti servizi e funzioni sia nel campo sanitario sia in quello sociale. Tale ruolo è pressoché esclusivo nell'ambito vigevanese, ove gli altri tre Comuni gravitano sul capoluogo per la quasi totalità delle prestazioni, e più sfumato per quanto riguarda l'intero distretto lomellino, ove altri centri (prevalentemente Mortara) mantengono la presenza di strutture e funzioni, seppur generalmente con un profilo quali-quantitativo inferiore.¹⁶⁸ Congiuntamente, Vigevano, e più in generale il distretto della Lomellina, mostra alcuni caratteri di perifericità rispetto al più ampio contesto provinciale, stante che diversi servizi complessi e ad alto tasso di specializzazione sono concentrati nel capoluogo e che una buona parte degli indicatori di offerta vedono la Lomellina al di sotto dei valori medi provinciali.¹⁶⁹ Una circostanza, quest'ultima, che lascia spazio a forme di mobilità che possono dirigersi tanto verso Pavia, quanto verso le altre ASL.¹⁷⁰

Alcune considerazioni integrative emergono dal confronto con la ASL milanese di confine (Milano 1) e con il Distretto abbatense in particolare.

¹⁶⁷ Ciò implica la possibilità di modificare nel tempo e nello spazio le modalità di fornitura e il personale dedicato a seconda delle esigenze specifiche dei territori e delle unità di offerta.

¹⁶⁸ L'ospedale di Vigevano, ad esempio, è chiaramente la struttura principale della Lomellina con 263 posti letto e 11 Unità operative, rispetto a quelli di Mortara (131 posti letto e 6 Unità) e di Mede (95 posti e 6 unità).

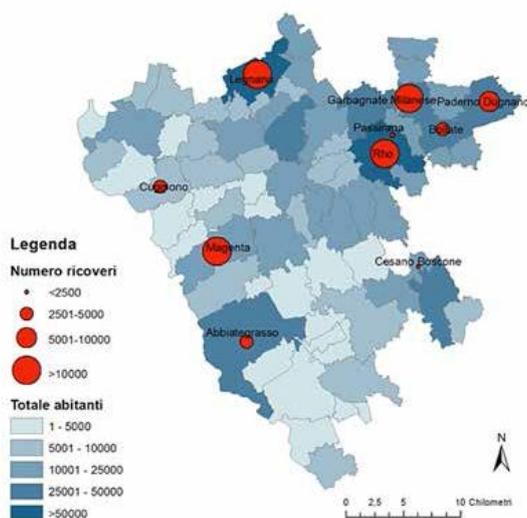
¹⁶⁹ *Ibidem.*

¹⁷⁰ I dati della ASL pavese non consentono una precisa identificazione del fenomeno perché riportano solamente la mobilità extra regionale. Guardando a quest'ultima, si evince comunque che i residenti Lomellini sono quelli che usufruiscono maggiormente delle strutture extra-regionali, verosimilmente quelle piemontesi.

La rete delle strutture sanitarie di ricovero e cura in ASL Milano 1 è costituita da due Aziende Ospedaliere (per un totale di otto presidi e diversi ambulatori periferici) e due case di cura private. In termini di offerta, si evince una chiara superiorità della dotazione della ASL Pavia, con 6,07 posti letto per acuti e post acuti ogni 1.000 abitanti,¹⁷¹ rispetto ai soli 2,64 della ASL Milano 1. Ciò si traduce per la realtà pavese in una importante “attrattività” nei confronti di pazienti extraprovinciali ed extraregionali, con il bilancio tra “attrazioni” e “fughe” decisamente a favore delle prime.¹⁷² Anche il campo della specialistica ambulatoriale vede una offerta di strutture in grado di intercettare la quasi totalità della domanda, limitando al minimo la mobilità in uscita. Viceversa, la ASL Milano 1 è tendenzialmente una realtà con un saldo netto negativo: nel campo ospedaliero, ad esempio, il 42% dei ricoveri ordinari (esclusi quelli riabilitativi) avviene in erogatori esterni alla ASL a fronte di una attrazione del 24%.¹⁷³

In entrambe le realtà territoriali emerge una parziale asimmetria nella copertura spaziale, che nel caso milanese si circoscrive in una minore copertura di tutta la zona sud della ASL (Fig. 4.6 e Tab. 4.5). Abbiategrasso, in maniera simile a quanto visto per Vigevano, oltre a svolgere una funzione di riferimento sovra-locale a livello del proprio distretto, soffre di una certa perifericità, rispecchiata dagli indicatori qualitativi di offerta che risultano chiaramente superiori nella parte nord-orientale. In termini di posti letto ospedalieri, l’indicatore di copertura (1,6 per 1000 ab.) è ben al di sotto di quello lomellino (2,7) e dell’ambito vigevanese (3,2), mentre si segnalano una serie di servizi e specialità per cui l’offerta è presente solo al di fuori dell’ambito distrettuale,¹⁷⁴ nei casi più fortunati a Magenta, in numerosi altri casi nei principali ospedali più a nord (Legnano, Rho).

Figura 4.6. La rete di offerta sanitaria nella Asl Milano 1: i presidi ospedalieri



Fonte: ASL Milano 1, *Documento di programmazione e coordinamento dei servizi sanitari e socio sanitari*.

¹⁷¹ Valore addirittura superiore al 5,9 del Comune di Milano.

¹⁷² *Ibidem*.

¹⁷³ Fonte: ASL Milano 1, 2015, *Documento di programmazione e coordinamento dei servizi sanitari e socio sanitari*.

¹⁷⁴ Ad esempio il punto nascite, la riabilitazione o la cardiologia.

Tabella 4.5. Ripartizione territoriale delle strutture ambulatoriali nella ASL Milano 1

Tipologia	Garbagnate	Rho	Corsico	Legnano	Castano P.	Magenta	Abbiategrasso
Poliambulatorio Azienda Ospedaliera	3	3	2	3	2	2	1
Poliambulatori Casa di Cura	3		1				
Centro di medicina fisica e riabilitazione				2			1
Poliambulatorio specialistico		4	2				
Centro radiologico	2	1	1	2			
Ambulatorio odontoiatrico	1	1	1	1	1		
Centro di Medicina Sportiva	1	1	1	2		2	
Laboratorio di Analisi		2	1				1
Punto/attività di prelievi	12	17	8	9	9	13	8

Fonte: ASL Milano 1 (2015), *Documento di programmazione e coordinamento dei servizi sanitari e socio sanitari*.

Più variegata risulta la situazione nel campo socio-sanitario e sociale (Tab. 4.6), in cui Abbiategrasso concentra la maggior parte dei servizi e delle strutture. Il confronto con la realtà vigevanese non porta in questo caso a valutazioni univoche: vi sono settori in cui la copertura a ovest del Ticino risulta superiore (RSA per anziani, servizi prima infanzia, presa in carico delle dipendenze) e altri per cui la dotazione dell'abbiatense è maggiore (Centri diurni intergati per anziani, Hospice, Comunità sociosanitarie per disabili).

Tabella 4.6. Caratteri dell'offerta sociosanitaria e sociale nell'Ambito abbiatense: alcuni elementi

	Distretto Abbiatense
Residenze Sanitario Assistenziali per Anziani	5 strutture (2 ad Abbiategrasso) Indici di offerta superiori all'Ambito vigevanese, ma inferiori rispetto alla Lomellina. Nella ASL pavese il 30% degli ospiti è extra ASL, di cui il 7% arriva dalla ASL Milano 1. Ciò è spiegato in particolar modo dai costi medi delle Unità della ASL di Pavia che sono tra i più bassi della Lombardia. In Lomellina il 98,2% dei casi rimane nell'Ambito d'origine
Centri diurni integrati	4 strutture (1 ad Abbiategrasso) Indici di offerta superiori rispetto all'Ambito vigevanese e alla Lomellina.
Hospice	1 struttura ad Abbiategrasso. Nessuna struttura in Lomellina
Struttura di riabilitazione IDR	1 struttura ad Abbiategrasso. Nessuna struttura in Lomellina
Comunità sociosanitarie per disabili	6 strutture (1 ad Abbiategrasso) e indici di offerta superiori alla Lomellina
Centri diurni per disabili	2 strutture ad Abbiategrasso e indici in linea con la Lomellina e l'Ambito vigevanese
Servizi prima infanzia	23 strutture (9 ad Abbiategrasso) Indici di offerta inferiori all'Ambito vigevanese
SER-t	1 struttura centralizzata a Abbiategrasso
Servizio tutela minori	2 strutture (Abbiategrasso e Motta Visconti)
Servizio affido minori	1 struttura centralizzata a Abbiategrasso
Sportello stranieri	3 strutture (Abbiategrasso, Gaggiano, Motta Visconti)
Servizio integrazione lavorativa	1 struttura centralizzata a Abbiategrasso

Fonte: elaborazioni su dati Ambito territoriale dell'Abbiatense (2014), *Piano sociale di zona 2015-2017*.

4.1.4 Considerazioni di sintesi

La valutazione dell'assetto dei servizi sanitari e sociali evidenzia la presenza di importanti implicazioni di carattere territoriale che potrebbero essere significativamente influenzate dalla modificazione dei confini circoscrizionali.

Per entrambe le tipologie di servizi gli attuali modelli organizzativi sono radicati nei contesti provinciali, prendendone a riferimento porzioni di territorio più o meno ampie. Tale assetto non pare essere messo in discussione dalla fase di riforma in atto che lascia ancora la Provincia di Pavia come contenitore di perimetrazione della futura ATS. Tale configurazione fa sì che la programmazione delle prestazioni, la ricostruzione dei dati e delle conoscenze e gli sforzi di integrazione settoriale e trans-distrettuale siano sinora avvenuti principalmente all'interno dei confini provinciali, tra le realtà organizzative e amministrative in essi affermatesi (distretti socio sanitari, Piani di zona, ASL, Comuni, etc.), mentre forme istituzionalizzate di cooperazione *cross-border* costituiscono ad oggi l'eccezione. La modificazione di tale assetto non è ovviamente impossibile, ma potrebbe comportare costi di transazione non trascurabili, soprattutto per quelle forme organizzative che hanno acquisito un maggior grado di istituzionalizzazione (Convenzioni per servizi sociali, Azienda Ospedaliera).

Il Comune di Vigevano, nel quadro descritto, ha certamente acquisito un ruolo che va oltre i propri confini, rappresentando il capoluogo del Distretto socio-sanitario della Lomellina e il capofila dell'Ambito vigevanese di programmazione dei servizi sociali. Si tratta di un ruolo pivotale per collettività rispettivamente di circa 180.000 e 80.000 abitanti, che implica un coinvolgimento particolare in termini di strutture amministrative e gestionali, servizi centralizzati, personale dedicato e attività di contesto (come la mobilità). Lo scorporo da tali assetti territoriali della città principale porrebbe dei problemi di riorganizzazione e riprogrammazione dei servizi, che, nella parte lomellina, renderebbero non immediata l'individuazione di soluzioni alternative attorno agli altri centri intermedi esistenti (Mortara e Garlasco); mentre, dall'altra, determinerebbero un'esigenza di riorganizzazione e razionalizzazione dell'assetto del distretto, anche al fine di evitare duplicazioni e sovrapposizioni con l'attuale capoluogo Abbiategrasso. E' chiaro che gli utenti di confine potrebbero continuare a fruire delle strutture presenti in altri distretti, ma ciò avverrebbe in un contesto generale in cui verrebbero indebolite sia la corretta programmazione spaziale di servizi e strutture, sia le opportunità di integrazione tra la sfera sanitaria e quella sociale. Tale insieme di criticità risulterebbero parzialmente depotenziate se il mutamento di circoscrizione coinvolgesse una fetta più ampia del territorio di partenza (la Lomellina), portando a ridurre gli effetti di distacco e a mantenere i caratteri di unitarietà di almeno una parte delle attività sociali e sanitarie che gravitano attorno alla città ducale.

Il Distretto vigevanese certamente soffre di una certa marginalità nel quadro complessivo del sistema socio-sanitario della Provincia di Pavia, che si riflette in indicatori di offerta (in termini quali-quantitativi) inferiori a quelli del Distretto pavese. Tale situazione è riscontrabile, in maniera probabilmente accentuata, anche in tutta l'area sud della ASL Milano 1. Il solo passaggio del Comune di Vigevano nel territorio della Città metropolitana non porterebbe a effetti risolutivi sotto questo aspetto visto che lascerebbe sostanzialmente inalterate le esigenze di mobilità per le forme di assistenza e le cure a più alta specializzazione, che già oggi vengono soddisfatte o presso il capoluogo pavese o presso i centri più a nord delle ASL milanesi, incluso il Comune di Milano, o, ancora, presso le ASL piemontesi. Anche dal punto di vista della sfera sociale e socio-sanitaria, una diversa collocazione d'ambito difficilmente porterebbe a vantaggi di particolare rilievo in termini di copertura dei servizi. Vi sono infatti, allo stato attuale, alcune aree tematiche in cui il Comune di Vigevano potrebbe trarre beneficio da un consolidamento funzionale con l'abbiategrasso (servizi per disabili, istituti di riabilitazione, etc.), ma anche altri casi in cui il distacco dalla Lomellina comporterebbe criticità (è il caso delle residenze per anziani che vedono un'offerta particolarmente elevata e a costi contenuti in Lomellina rispetto a quanto avviene nelle ASL milanesi.). Una considerazione in parte diversa riguarda i meccanismi di finanziamento, visto che la Città metropolitana potrebbe farsi carico in maniera più

autorevole e strutturata di mettere in atto meccanismi redistributivi e perequativi di area vasta che vadano a vantaggio dei Comuni/zone con maggiori bisogni (indici di carico sociale, fragilità, stranieri) e minori risorse in termini di basi imponibili. Vigevano, che ha visto negli anni più recenti acquisire dal punto di vista sociale alcune caratteristiche di contesto periferico dell'area urbana milanese,¹⁷⁵ potrebbe beneficiare di una prospettiva di questo genere che rimane comunque subordinata all'attribuzione alla Città metropolitana di compiti fattivi di coordinamento nel campo dei servizi sociali, nonché di adeguate risorse per svolgere la descritta funzione equitativa.

Alla luce della presenza di variabili demografiche e trend sociali comuni, non va comunque trascurata la possibilità che il passaggio di Vigevano nella Città metropolitana costituisca un'opportunità per costruire una nuova capacità di programmazione e organizzazione della sfera socio-sanitaria all'interno dell'ipotetica zona sud-ovest del nuovo contesto amministrativo, rendendo due distretti attualmente abbastanza periferici in entrambe le realtà di appartenenza un unico polo funzionale più solido e rappresentativo di quelli di partenza. Tale prospettiva "policentrica" presuppone però una capacità di preparazione e gestione del processo non banale, che renda possibile sia gestire in maniera ordinata e razionale gli effetti di distacco dal contesto di origine, sia definire la nuova zona amministrativa in maniera concertata e consapevole.

4. 2 Istruzione¹⁷⁶

4.2.1 Le competenze in sintesi

Di particolare interesse in questo settore sono le competenze nel campo dell'istruzione secondaria superiore per cui ormai da tempo è previsto uno specifico e importante ruolo per gli enti intermedi. I recenti provvedimenti normativi¹⁷⁷ confermano in capo alle Province, quali enti di area vasta, le competenze nel settore scolastico relativamente:

- *alla programmazione provinciale della rete scolastica, nel rispetto della programmazione regionale;*
- *alla gestione dell'edilizia scolastica.*

¹⁷⁵ Ciò pare di particolare rilievo per quanto riguarda la distribuzione e redistribuzione spaziale dei fenomeni migratori per il quale si osserva come "La forte presenza di popolazione proveniente dall'estero porta a considerare come il fenomeno dell'immigrazione in Vigevano sia spesso legato anche a fenomeni economici. L'esclusione delle dinamiche immobiliari dall'hinterland milanese fa sì che il sistema economico della città risulti accessibile anche a popolazioni 'deboli' che nella ricerca di abitazioni e lavoro hanno scelto la città pavese proprio perché in grado di offrire alloggi a basso costo", Comune di Vigevano, 2010, PGT. Piano dei Servizi, p. 46.

¹⁷⁶ Testi a cura di Cristina Bellavia, Fondazione Romagnosi.

¹⁷⁷ L. 56/2014, Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni comunali. Il comma 85 dell'articolo 1 elenca le funzioni fondamentali delle province quali enti di area vasta a) pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza; b) pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, in coerenza con la programmazione regionale, nonché costruzione e gestione delle strade provinciali e regolazione della circolazione stradale ad esse inerente; c) programmazione provinciale della rete scolastica, nel rispetto della programmazione regionale; d) raccolta ed elaborazione di dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali; e) gestione dell'edilizia scolastica; f) controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazionale e promozione delle pari opportunità sul territorio provinciale.

Rispetto al primo punto, la competenza programmatoria è riconducibile ai compiti e alle funzioni già attribuite alle Province relativamente all'istruzione secondaria dall'art. 139 del d.lgs. 112/1998¹⁷⁸ e più precisamente riferite a:

- a) *l'istituzione, l'aggregazione, la fusione e la soppressione di scuole in attuazione degli strumenti di programmazione;*
- b) *la redazione dei piani di organizzazione della rete delle istituzioni scolastiche.*

Cui si aggiunge quanto previsto dalla l.r. 19/2007¹⁷⁹ che all'art. 7 comma 5 stabilisce che *alle Province e ai Comuni spettano, in attuazione delle rispettive competenze programmatiche, l'organizzazione della rete scolastica e la definizione del piano provinciale dei servizi, espressione delle specifiche esigenze educative e formative del territorio e della connotazione territoriale della domanda.*

Pertanto tale competenza si esplica attraverso *la definizione del dimensionamento delle istituzioni scolastiche*, attuata in raccordo e nell'ambito delle funzioni programmatiche della Regione, e *la definizione del piano provinciale dei servizi del sistema educativo di istruzione e formazione.*

Circa la funzione di *gestione dell'edilizia scolastica*, essa è riconducibile alle funzioni assegnate con la l. 23/1996, *Norme per l'edilizia scolastica*, che attribuisce alle Province *la realizzazione, la fornitura e la manutenzione ordinaria e straordinaria degli edifici destinati a sede di istituti e scuole di istruzione secondaria superiore*¹⁸⁰. A ciò si aggiunge la competenza regionale di *programmazione degli interventi in materia di edilizia scolastica e assegnazione dei relativi contributi*¹⁸¹.

Non sono invece ricomprese espressamente tra le *funzioni fondamentali* delle Province, così come normate dalla Legge Delrio, competenze sinora svolte in tema di *disabilità*. Anche se la legge regionale 19/2015¹⁸² prevede all'articolo 2: *'restano confermate in capo alle Province...le funzioni già conferite alla data di entrata in vigore della presente legge, ad esclusione di quelle in materia di agricoltura, foreste, caccia e pesca'....*

Ferma restando la complessità del quadro normativo in questo ambito, anche prima dell'entrata in vigore del provvedimento sopra citato, le funzioni e i servizi attivati dalle Province, in attuazione delle norme e dei principi più generali del *diritto allo studio degli studenti disabili*, trovano i riferimenti normativi, oltre che nei dettami costituzionali, anche nella l. 104/1992 *Legge quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate* che, sistematizzando tutti gli interventi legislativi precedenti, all'articolo 13 prevede: *'L'integrazione scolastica della persona handicappata nelle sezioni e nelle classi delle scuole di ogni ordine e grado si realizza..anche attraverso: la programmazione coordinata dei servizi scolastici con*

¹⁷⁸ D.lgs. 112/1998, *Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli Enti locali in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997 n 59*

¹⁷⁹ L.r. 19/2007, *Norme sul sistema educativo di istruzione e formazione della Regione Lombardia*

¹⁸⁰ Per completezza, dal sito della Provincia di Pavia (tema edilizia scolastica) si legge *I nostri obiettivi sono quelli di assicurare la tutela, la conservazione, la sicurezza e l'incremento del patrimonio edilizio scolastico provinciale, costituito da tutti gli istituti scolastici superiori, curando gli interventi previsti nel Piano Triennale delle Opere. Le nostre principali attività sono: progettazioni e direzioni lavori, acquisendo le necessarie autorizzazioni e certificazioni; formazione e manutenzione dell'anagrafe dell'edilizia scolastica; gestione degli interventi di pronto intervento e somma urgenza; validazione dei progetti edili e verifica della compatibilità con gli strumenti di programmazione territoriale e di VIA; gestione del fondo di dotazione, assegnato a ciascuna sede scolastica, per la realizzazione di piccoli interventi di manutenzione.*

¹⁸¹ *Legge Regionale n 19/2007 Norme sul sistema educativo di istruzione e formazione della Regione Lombardia, art 5 comma 1, lettera b.*

¹⁸² *Legge regionale 19/2015 Regione Lombardia 'Riforma del sistema delle autonomie della Regione e disposizioni per il riconoscimento della specificità dei territori montani in attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni)'*

quelli sanitari, socio-assistenziali, culturali, ricreativi, sportivi e con altre attività sul territorio gestite da enti pubblici o privati. Ciò è garantito attraverso la stipula tra i diversi attori locali – oltre gli enti locali, gli organi scolastici e le unità sanitarie locali, nell'ambito delle rispettive competenze – di Accordi di programma finalizzati alla predisposizione, attuazione e verifica congiunta di progetti educativi, riabilitativi e di socializzazione individualizzati, nonché a forme di integrazione tra attività scolastiche e attività integrative extrascolastiche.

Al comma 3, 'Nelle scuole di ogni ordine e grado, fermo restando...l'obbligo per gli enti locali di fornire l'assistenza per l'autonomia e la comunicazione personale degli alunni con handicap fisici o sensoriali, sono garantite attività di sostegno mediante l'assegnazione di docenti specializzati.

Nonché nella Convenzione Onu per i diritti delle persone con disabilità (ratificata dall'Italia con la l. 18/2009) che introduce *'i principi di non discriminazione, parità di opportunità, autonomia, indipendenza con l'obiettivo di conseguire la piena inclusione sociale, mediante il coinvolgimento delle stesse persone con disabilità e delle loro famiglie'*.¹⁸³

Più precisamente, i servizi/interventi a favore degli studenti con disabilità erogati dalle Province nelle scuole secondarie di secondo grado e nei percorsi di istruzione e formazione professionale in diritto dovere, sono:

- 1) Il servizio di trasporto per studenti con disabilità.
- 2) Il servizio di assistenza educativa scolastica ad personam.

I riferimenti normativi sulla competenza nell'erogazione di questi due servizi sono riconducibili a:

- L'articolo 139 del d.lgs. 112/98, che conferma quanto previsto dalla l.r. 19/2007 all'articolo 6, lettera c, attribuendo alle Province: *'i servizi di supporto organizzativo del servizio di istruzione per gli alunni con handicap o in situazione di svantaggio'*.
 - Alla sentenza del Consiglio di Stato (depositata il 9/4/2013) che, ponendo fine alla diversità di interpretazione rispetto al significato di *'servizi di supporto organizzativo del servizio istruzione'* e quindi all'allocazione della competenza tra Province e Comuni, stabilisce che la Provincia è l'ente competente per l'assistenza scolastica alla persona, come piena attuazione ed esercizio del diritto allo studio.
- 3) Gli interventi finalizzati all'integrazione scolastica degli alunni con disabilità sensoriale (incarico ad Assistenti alla comunicazione, servizio tiflogico in favore di studenti con minorazione visiva grave).

In questo ambito, anch'esso soggetto a diversi passaggi normativi, le competenze della Provincia sono ribadite dall'art. 12 della l.r. 3/2008 per il quale le Province *realizzano interventi a sostegno delle persone con disabilità sensoriali finalizzati all'integrazione scolastica*.¹⁸⁴

Vanno infine richiamate le altre competenze, previste dallo stesso art. 139 del d.lgs. 112/98 – comma 1 punti d-g, che fa riferimento a: il piano di utilizzazione degli edifici e di uso delle attrezzature, d'intesa con le istituzioni scolastiche; la sospensione delle lezioni in casi gravi e urgenti; le iniziative e le attività di promozione relative all'ambito delle funzioni conferite; la costituzione, i controlli e la vigilanza, ivi compreso lo scioglimento, sugli organi collegiali scolastici a livello territoriale.

¹⁸³ Ministero dell'Istruzione, dell'Università, della Ricerca *Linee guida per l'integrazione scolastica degli alunni con disabilità* http://hubmiur.pubblica.istruzione.it/web/istruzione/prot4274_09

¹⁸⁴ L.r. 3/2008, *Governo della rete degli interventi e dei servizi alla persona e in ambito socio sanitario*. Cui si aggiunge la l. 328/2000, *Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*.

Nonché quanto previsto al comma 2 circa l'educazione degli adulti, l'orientamento, la dispersione scolastica o l'educazione alla salute. Più precisamente: I Comuni, in collaborazione con le Comunità montane e le Province, ciascuno in relazione ai gradi di istruzione di propria competenza, esercitano, anche d'intesa con le istituzioni scolastiche, iniziative relative a:

- a) Educazione degli adulti
- b) Interventi integrati di orientamento scolastico e professionale
- c) Azioni tese a realizzare le pari opportunità di istruzione
- d) Azioni di supporto tese a promuovere e sostenere la coerenza e la continuità verticale e orizzontale tra i diversi gradi e ordini di scuola
- e) Interventi perequativi
- f) Interventi integrati di prevenzione della dispersione scolastica e di educazione alla salute.

4.2.2 L'offerta e la provenienza degli alunni

Nella città di Vigevano trovano collocazione 3 Scuole pubbliche secondarie di secondo grado, suddivise su più plessi¹⁸⁵.

Tabella 4.7 Scuole secondarie di secondo grado nel Comune di Vigevano

<i>Istituto/ scolastica</i>	<i>Autonomia</i>	<i>Offerta formativa</i>
Liceo Ginnasio Benedetto Cairoli		Liceo Classico Liceo Scientifico Liceo delle Scienze Umane
Istituto Superiore Caramuel Roncalli		Istituto Professionale Statale Industria e Artigianato (I.P.S.I.A. Roncalli) Istituto Professionale Statale Servizi Commercio e Turismo (I.P.S.S.C.T. Castoldi) Liceo Scientifico delle scienze applicate Istituto tecnico Industriale statale
Istituto Tecnico Casale		Settore economico Settore tecnologico

Fonte: siti internet Istituti

Considerando gli ultimi dati riguardanti gli iscritti alle sole scuole Secondarie di secondo grado pubbliche, la popolazione studentesca che 'gravita' sulla città di Vigevano è pari a 2.726 persone (di cui 60 con disabilità)¹⁸⁶ distribuite in 129 classi, pari al 14,3% del totale della popolazione studentesca iscritta a livello provinciale (19.098 alunni, di cui con disabilità 313).

¹⁸⁵ Non si considerano qui le Scuole Secondarie di secondo grado paritarie, né i Centri di Formazione Professionale

¹⁸⁶ Dati: Provincia di Pavia Assessorato alle Politiche della Scuola, Settore Sviluppo e Lavoro - Servizi alla Persona e all'Impresa, anno scolastico 2015/2016.

Come evidenziato dalla tabella, l'offerta formativa cittadina è articolata in *Licei, Istituti professionali, Istituti Tecnici*, cui si aggiungono Corsi di Istruzione e Formazione Professionale erogati direttamente dagli stessi Istituti, coprendo, attraverso i diversi indirizzi, più ambiti formativi.

La distribuzione degli studenti per 'aree geografiche' mostra che:

- in Lomellina, considerando gli iscritti alle scuole di Vigevano e Mortara, ci sono 4.498 studenti per 215 classi;¹⁸⁷
- nel Pavese, considerando gli iscritti alle scuole di Pavia, ci sono 10.029 studenti per 428 classi;
- in Oltrepò, considerando gli iscritti alle scuole di Voghera e Stradella (compreso le sedi distaccate di istituti nei Comuni di Broni, Varzi, Sannazzaro de' Burgundi), ci sono 4.571 studenti per 218 classi.

I dati di residenza degli studenti¹⁸⁸ evidenziano come le scuole che si trovano nel Comune di Vigevano abbiano un'area di captazione ben delimitata territorialmente (Tab.4.8):

- quasi due terzi dei frequentanti è residente a Vigevano;
- oltre il 95% dei frequentanti è residente in Provincia di Pavia.
- la restante parte è costituita da studenti provenienti da Comuni della Provincia di Milano e, in misura nettamente inferiore, dalle vicine Province piemontesi di Vercelli e Novara.

Tabella 4.8 Provenienza studenti Scuole Secondarie di secondo grado, Vigevano

	Casale 2013/2014	Caramuel 2013/2014	Roncalli 2014/2015	Cairolì 2014/2015	Totale
n. iscritti	657	671	416	815	2559
<i>Residenza</i>					
Vigevano	378	432	229	595	1634
% su totale	57,5	64,4	55	73	64
Mortara	22	31	23	23	99
% su totale	3,3	4,6	5,5	2,8	4
Provincia Pavia	616	657	397	793	2463
% su totale	93,8	97,9	95,4	97,3	96
Provincia Milano	39	13	14	20	86
% su totale	5,9	1,9	3,4	2,5	4
Altre Province	2	1	5	2	10
% su totale	0,3	0,1	1,2	0,2	0

Fonte: elaborazione su dati Provincia di Pavia

Degli studenti provenienti dalla Provincia di Pavia, esclusi i residenti a Vigevano, è interessante rilevare che:

- la parte preponderante (605 su 829, pari al 73%) proviene dai Comuni confinanti¹⁸⁹ (Borgo San Siro, Cassolnovo, Cilavegna, Gambolò, Gravellona Lomellina, Mortara, Parona);

¹⁸⁷ A Mortara sono iscritti 1772 studenti (di cui disabili 64) per complessive 86 classi.

¹⁸⁸ Nota: i dati sulle residenze degli studenti frequentanti le scuole secondarie di secondo grado si riferiscono agli iscritti di anni differenti (2013/ 2014 e 2014/2015) rielaborati sulla base delle comunicazioni trasmesse dalle singole dirigenze scolastiche alla Provincia di Pavia. Questa disomogeneità si ritiene che non infici l'analisi poiché: si considerano anni successivi, il ciclo di riferimento è comunque biennale o quinquennale

¹⁸⁹ Si riprende la suddivisione in Comuni confinanti e altri Comuni della Lomellina già utilizzata nell'analisi dei flussi del Cap. 2.

- circa un quarto (212) proviene dagli altri Comuni della Lomellina (Alagna Lomellina, Candia Lomellina, Castello d'Agogna, Cernago, Dorno, Garlasco, Gropello Cairoli, Lomello, Mede, Olevano Lomellina, Ottobiano, Robbio, San Giorgio Lomellina, Tromello, Valle lomellina, Zeme, Zerbolo').

Degli studenti provenienti dall'CM di Milano il maggior numero è rappresentato dai residenti nel limitrofo Comune di Abbiategrasso (46 sui complessivi 86 studenti).

A Mortara trovano collocazione 2 Scuole pubbliche secondarie di secondo grado, comprendenti diversi indirizzi (Tab. 4.9). Appare interessante notare gli elementi di complementarietà tra l'offerta vigevanese, con la presenza, ad esempio, del liceo classico e del liceo delle scienze umane, e quella di Mortara, con le varie specializzazioni presenti nell'istituto tecnico: agricoltura, alberghiero e sanitario.

Tabella 4.9 Scuole secondarie di secondo grado nel Comune di Mortara

<i>Istituto/ Autonomia scolastica</i>	<i>Offerta formativa/ indirizzi</i>
Istituto Statale di Istruzione Superiore 'A.OMODEO'	Liceo scientifico Liceo artistico Liceo linguistico Istituto tecnico – settore economico
Istituto Istruzione superiore 'CIRO POLLINI'	Tecnico per l'agricoltura e lo sviluppo rurale Tecnico dei servizi socio sanitari Tecnico del l'enogastronomia e dell'ospitalità alberghiera Operatore della Ristorazione: Preparazione Pasti /Operatore Servizi di Sala e Bar (IeFP)

Fonte: siti internet Istituti

I dati degli studenti delle scuole di Mortara evidenziano che:

- solo un quarto (454) dei frequentanti (1818) è residente nel Comune di Mortara;
- quasi il 90% è residente in Provincia di Pavia;
- la restante parte è costituita da studenti residenti in Provincia di Milano (10%) e, in maniera residuale, nella altre Province, prevalentemente piemontesi;
- l'Istituto Pollini, per gli specifici indirizzi offerti, presenta un'area di captazione più ampia delle altre scuole, con frequentanti che per ben l'85% dei casi provengono da fuori del Comune di Mortara.

Tabella 4.10 Provenienza studenti Scuole Secondarie di secondo grado, Mortara

	<i>Pollini (2013/2014)</i>	<i>Omodeo (2014/2015)</i>	Totale
n. iscritti	838	980	1818
<i>Residenza</i>			
Mortara	119	335	454
<i>% su totale</i>	14,2	34,2	25
Vigevano	119	155	274
<i>% su totale</i>	14,2	15,8	15
Provincia Pavia	612	966	1578
<i>% su totale</i>	73	98,6	87
Provincia Milano	169	7	176
<i>% su totale</i>	20,2	0,7	10
Altre Province	57	7	64
<i>% su totale</i>	6,4	0,7	3

Fonte: elaborazione su dati Provincia di Pavia

Nel complesso, il 92% degli studenti delle scuole superiori di 2° grado lomelline (Vigevano + Mortara) proviene dalla Provincia di Pavia e il 74% dalla più ristretta area degli otto Comuni che confinano con Vigevano (incluso Vigevano stesso); quest'ultima percentuale sale al 77% se si comprende anche Abbiategrasso. L'interscambio con la Provincia di Milano è limitato, visto che solo il 6% degli studenti viene dal territorio della Città metropolitana, di cui circa la metà da, appunto, Abbiategrasso.

Come già osservato per i servizi sociali, le competenze organizzative, basate su programmazione e gestione di carattere provinciale, unite a quelle relative ai servizi di supporto (in particolar modo i trasporti), hanno determinato nel campo dell'istruzione secondaria superiore un radicamento territoriale legato alla Provincia di Pavia, con una forte concentrazione del bacino d'utenza in un ristretto numero di Comuni.

In questa situazione l'adesione del Comune di Vigevano alla Città metropolitana determinerebbe, da una parte, l'esigenza di rivedere l'articolazione della rete scolastica in entrambi i territori più direttamente coinvolti (resto della Lomellina e sud-ovest Milano) e, dall'altra, un incremento delle "esternalità" legate alla gestione delle strutture e dei servizi connessi. Nel breve-medio periodo, infatti, una quota rilevante (circa 1/3) dei frequentanti le scuole vigevesi proverrebbe da un'altra Provincia e ciò determinerebbe sia una potenziale esigenza di compensazione degli effetti transfrontalieri, sia quella di tenerne conto dal punto di vista del disegno della rete di trasporto. Si tratta di criticità non di insormontabile entità, ma che richiedono con ogni evidenza un percorso di preparazione e transizione che deve essere adeguatamente messo in conto.

4.3. Mobilità e viabilità¹⁹⁰

L'interconnessione infrastrutturale di un territorio con il contesto esterno di riferimento insieme alla presenza di adeguati servizi di mobilità, in grado di garantire un'efficace copertura quali-quantitativa della domanda nelle sue diverse articolazioni spazio temporali, rappresentano importanti fattori di competitività e attrattività sia rispetto alle scelte abitative, sia in termini di localizzazione degli insediamenti produttivi e commerciali. Tali considerazioni risultano di specifico interesse per il contesto vigevese - un territorio di confine tra tre Province e due Regioni, in posizione baricentrica tra Pavia (38km) il centro di Milano (36km) e Novara (27km) - al fine di far sì che la collocazione "di mezzo", potenzialmente strategica, non divenga fattore di esclusione e marginalità economico-sociale.

In termini di governance, emerge in particolare l'esigenza di fare in modo che i confini amministrativi e i modelli gestionali adottati riescano ad essere il più possibile funzionali alle caratteristiche delle relazioni e dei territori coinvolti, rappresentate sia dalle dinamiche dei flussi (tipicamente le origini e destinazioni degli spostamenti), sia dalle dotazioni (attuali o progettuali) di beni e servizi finalizzati a soddisfare tali flussi. Nel caso qui in esame appare importante indagare se, e sotto quali condizioni, una riconfigurazione del quadro di governo possa contribuire a meglio cogliere la dimensione prevalente del bacino trasportistico, promuovendo un migliore soddisfacimento della domanda, nonché a favorire il completamento delle realizzazioni infrastrutturali ritenute prioritarie dal territorio.

Le stesse Linee Guida regionali relative al processo di modifica delle circoscrizioni provinciali¹⁹¹ fanno un riferimento esplicito all'esigenza che nelle relazioni progettuali dei Comuni precedenti si prendano in considerazione almeno quattro aspetti di rilievo nel campo della mobilità: la continuità infrastrutturale (con specifico riferimento alle infrastrutture ferroviarie e viabilistiche); i movimenti sistematici e occasionali in

¹⁹⁰ Testi di Andrea Zatti, Fondazione Romagnosi

¹⁹¹ D.g.r. 26 febbraio 2015 – n.X/3162

entrata e uscita dal Comune e la relativa provenienza/destinazione; gli ambiti ottimali per la gestione di funzioni o l'erogazione di servizi; e le motivazioni di prospettiva che favoriscono lo sviluppo e gli investimenti di maggior favore per il Comune che propone l'istanza. Si tratta quindi di un campo a cui non può non essere data adeguata rappresentazione all'interno dell'analisi territoriale e di contesto, come testimoniato anche dalla Richiesta di adesione alla Città metropolitana di Milano presentata dalla Città di Vigevano che a tale tema dedica una buona parte della propria istruttoria.¹⁹²

L'esigenza descritta è rafforzata da due ulteriori considerazioni di carattere istituzionale, tra loro collegate. Da una parte, la Città metropolitana ha visto riconosciuta dalla l. 56/2014 una propria competenza specifica nel campo della mobilità, della viabilità e della gestione delle vie di comunicazione, divenendo quindi un luogo di attribuzione potenzialmente "rafforzata" di tali funzioni. Dall'altra, l'istituzione in Regione Lombardia delle Agenzie per il trasporto pubblico locale,¹⁹³ come luogo di esercizio in forma obbligatoriamente associata delle funzioni degli enti locali in materia di trasporto pubblico locale, ha posto (e porrà) una evidente esigenza di raccordo e di definizione delle reciproche competenze, con particolare riferimento proprio al neonato governo metropolitano, che della Agenzia deve necessariamente fare parte. Si tratta, nel complesso, di un quadro in divenire, di non semplice lettura, all'interno del quale la prospettive di modificazione degli ambiti circoscrizionali pongono una serie di esigenze di approfondimento a cui si cercherà di dare schematicamente riscontro in quanto segue.

4.3.1 Il trasporto pubblico locale (TPL) nell'area vigevanese e i contenuti della riforma

Il quadro di partenza

L'organizzazione e la gestione del TPL in Regione Lombardia¹⁹⁴ si sono caratterizzate negli ultimi decenni per una stratificazione di competenze che ha visto coinvolti tutti livelli del settore pubblico:¹⁹⁵

- lo Stato, con funzioni dirette di programmazione e regolazione nel campo dei servizi di interesse nazionale (ferrovie nazionali e internazionali e servizi automobilistici a carattere internazionale e interregionale) e di finanziamento dell'intero sistema del TPL;¹⁹⁶
- la Regione, con un ruolo diretto di programmazione e regolazione delle ferrovie di interesse regionale nonché di indirizzo programmatico, coordinamento e cofinanziamento del TPL regionale;
- le Province, cui Regione Lombardia ha conferito le funzioni di programmazione e regolazione dei servizi interurbani e in area debole;
- i Comuni, cui la Regione Lombardia ha conferito tutte le funzioni e i compiti che riguardano il rispettivo territorio (singolarmente o in forma associata) relativamente alla programmazione e regolazione dei servizi comunali e di area urbana (questi ultimi solo per i capoluoghi di Provincia).

Tale quadro ha portato all'attuale assetto del sistema, caratterizzato da una notevole frammentazione di responsabilità organizzative e di gestione, che vede nello specifico settore del TPL lombardo:¹⁹⁷

¹⁹² 8 pagine su un totale di 19.

¹⁹³ Prevista dalla l.r. 6/2012 e ribadita dalla l.r. 19/2015.

¹⁹⁴ I principali riferimenti normativi in materia sono costituiti dalla l.r. 22/1998, confluita poi nella l.r. 11/2009, che ha recepito i principi e contenuti del d.lgs. 422/1997, delineando un modello di riforma fortemente incentrato sulla sussidiarietà e sulla responsabilizzazione delle autonomie locali.

¹⁹⁵ Cfr. su questo punto: Centro Studi PIM (2014), *Milano Città Metropolitana. Programmazione delle reti infrastrutturali e servizi trasporto pubblico*, Dossier 04, Milano.

¹⁹⁶ Attraverso il Fondo Nazionale dei Trasporti.

¹⁹⁷ Fonte: Regione Lombardia, *Linee guida per la redazione dei Programmi di bacino del trasporto pubblico locale – L.R. N.6 del 4 aprile 2012, Art. 13.*, Deliberazione di Giunta n. X/2486 del 10/10/2014.

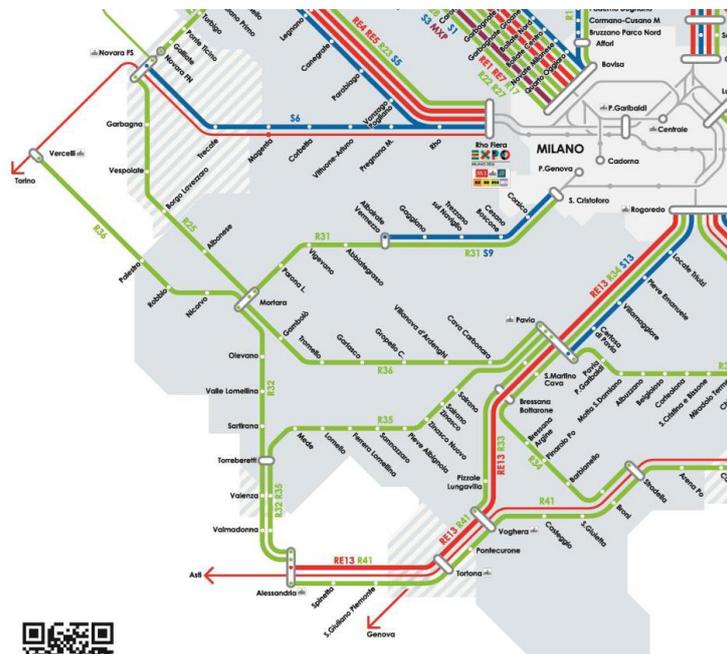
- 10 contratti di servizio di area urbana, di cui risultano titolari i Comuni capoluogo di Provincia;
- 23 contratti di servizio extraurbani, in capo alle Province;
- 24 contratti per servizi urbani nell'ambito di Comuni regolatori non capoluogo;
- 2 contratti di servizio che contemplano congiuntamente servizi di area urbana e extraurbana (Provincia di Monza e Brianza e Provincia di Cremona).

Tale frammentazione trova riscontro nel contesto vigevanese e nella neonata Città metropolitana ove si interfacciano e, talvolta, sovrappongono una molteplicità di servizi e gestori.

La rete dei servizi ferroviari vede, oltre il gestore della rete di interesse nazionale Trenitalia SpA, il ruolo centrale della Società TreNord SrL., nata nel maggio 2011 dall'alleanza paritetica tra LeNord e la Divisione regionale Lombardia di Trenitalia SpA.¹⁹⁸ Le linee regionali si sviluppano prevalentemente in maniera radiale rispetto a Milano, con un'articolazione strutturata in servizi Regionali (linee R), servizi Regio Express (linee RE), servizi Suburbani (linee S) e servizi aeroportuali.

Nel quadrante sud-ovest, che più interessa l'area vigevanese, il nodo di riferimento per i servizi regionali è rappresentato da Mortara (Fig. 4.7), da cui si ramificano collegamenti per Novara (R25), Vercelli e Pavia (R36), Alessandria (R32) e Milano (R31). Su quest'ultima linea sono collocate le stazioni di Vigevano e Abbiategrasso da cui è possibile raggiungere il sistema metropolitano milanese nelle stazioni di interscambio di Milano S. Cristoforo (linea Suburbana S9) e di Porta Genova (linea della Metropolitana M2). Dalla città ducale, in particolare, il tragitto per Porta Genova ha una durata di circa 30 minuti e avviene con una cadenza standard di 1 ora, che nelle ore di punta mattutine e serali scende sotto i 30 minuti.

Figura 4.7. Il servizio ferroviario regionale nel quadrante a sud ovest di Milano



Fonte: Regione Lombardia (2015), *Programma Regionale Mobilità e Trasporti. Proposta.*

¹⁹⁸ Centro Studi PIM (2014), *Op. cit.*

La città di Vigevano, a differenza di altri poli intermedi del quadrante sud-ovest¹⁹⁹ (Pavia, Novara, Treccate, Magenta e Abbiategrasso²⁰⁰), non è servita dal sistema suburbano (Fig. 4.8), che a partire dal 2005 è divenuto il riferimento prioritario per la mobilità interna all'area metropolitana di Milano, con un raggio di copertura oltre i 30 km, con frequenza minima costante di 30' ed ampi archi temporali di servizio (dalle 5.00 alle 0.30 circa).²⁰¹

La configurazione complessiva della rete su ferro evidenzia un chiaro fattore di debolezza per il Comune ducale che manca di connessioni dirette con pressoché tutte le polarità intermedie dell'area (Pavia,²⁰² Novara, Vercelli, Alessandria) ed è collegato a Milano da un servizio funzionalmente inferiore a quello di molte altre realtà simili (per dimensione e distanza) del contesto urbano milanese. Guardando all'ambito territoriale più prossimo a Vigevano²⁰³ (Lomellina e abbatense), il servizio ferroviario assume funzionalità e performance di "area urbana"²⁰⁴ solo per la ristretta cerchia di Comuni collocati lungo la linea R31 (Mortara, Parona, Abbiategrasso,²⁰⁵ Albairate, Gaggiano), mentre perde di competitività e attrattività al progressivo allontanarsi da essi, anche a causa della necessità di ricorrere a stazioni di cambio e/o interscambio.

Figura 4.8 Il servizio ferroviario suburbano nel quadrante a sud ovest di Milano



Fonte: Regione Lombardia (2015), *Programma Regionale Mobilità e Trasporti. Proposta.*

Il TPL su gomma vede la compresenza di due tipologie di servizi: le linee interurbane e le linee interne al Comune di Vigevano.

La programmazione e regolamentazione delle linee interurbane e a domanda debole è stata affidata da Regione Lombardia²⁰⁶ alle Province attraverso la redazione dei Programmi triennali dei servizi finalizzati a

¹⁹⁹ Il discorso potrebbe essere esteso anche ad altri quadranti con i casi di Busto Arsizio, Varese, Como, Lissone, Treviglio, Lodi, spesso a distanza ben superiore dal capoluogo regionale rispetto a Vigevano.

²⁰⁰ Che dista circa 1 km dalla stazione di Albairate.

²⁰¹ Regione Lombardia (2015), *Programma Regionale Mobilità e Trasporti. Proposta.*

²⁰² Il collegamento con il Capoluogo provinciale richiede sempre il cambio o a Mortara o a Milano, con tempi di percorrenza medi intorno ai 90 minuti.

²⁰³ Che, come evidenziato in seguito, diviene rilevante dal punto di vista della gestione dei flussi attratti.

²⁰⁴ Con frequenza delle corse nelle ore di punta inferiori ai 30 minuti.

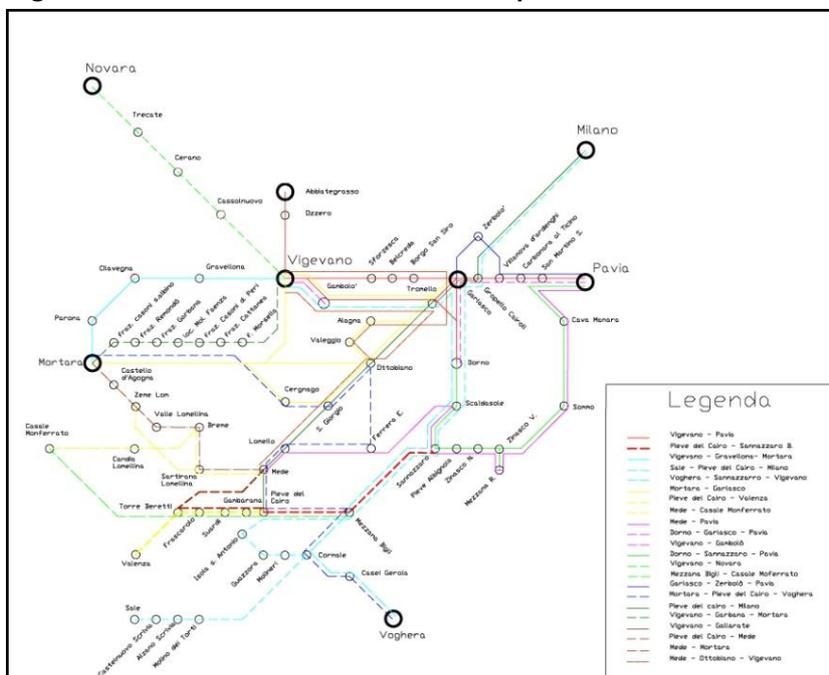
²⁰⁵ Il Collegamento con Abbiategrasso con i servizi R, ad esempio, garantisce nella fascia di punta mattutina tra le 6.08 e le 8.51 otto corse con una frequenza media di 23 minuti.

²⁰⁶ Ai sensi della già citata l.r. 11/2009.

definire l'assetto dell'offerta di competenza²⁰⁷ e la ripartizione delle risorse finanziarie tra le reti. In Provincia di Pavia ciò è avvenuto individuando tre sottoreti, corrispondenti alle tre partizioni storiche del territorio: sottorete Pavese,²⁰⁸ sottorete Lomellina e sottorete Oltrepò.²⁰⁹ La Provincia svolge quindi la funzione di programmazione all'interno dell'intero bacino (per un'offerta complessiva di circa 10,5 milioni di bus/km), dovendo anche garantire adeguati collegamenti tra sottoreti e tra il territorio pavese e le principali origini/destinazioni ad esso esterne.

Nell'ambito lomellino la rete, servita da Lomellina Trasporti (Fig. 4.9),²¹⁰ svolge sia il ruolo di raccordo con i Comuni e le frazioni di cintura che gravitano in maniera sistemica sulla città di Vigevano, e in maniera minore su Mortara e Garlasco,²¹¹ sia quella di garantire le interconnessioni con i principali centri delle altre sottoreti pavesi (Pavia, Voghera) e di realtà extraprovinciali (Novara, Milano, Abbiategrasso, Casale M., Valenza, Castelnovo Scrivia). Ciò determina una diversa scansione temporale dei servizi all'approssimarsi dei Comuni di snodo,²¹² ma anche alcune criticità derivanti dal dover coprire due diverse tipologie di utenza con il medesimo servizio.

Figura 4.9 La Sottorete Lomellina del Trasporto Pubblico su Gomma



²⁰⁷ In cui rientrano sia i servizi "minimi" coperti dai fondi statali e regionali, sia eventuali servizi aggiuntivi finanziati da risorse proprie.

²⁰⁸ Gestita attualmente da PMT Spa, società di trasporti controllata da Line Spa, che serve anche il bacino sud-ovest Milano.

²⁰⁹ Gestita quest'ultima da ARFEA Spa: società privata che serve anche la Provincia di Alessandria e alcune linee della sottorete Lomellina di collegamento con l'Oltrepò.

²¹⁰ Si tratta di una Società consortile a responsabilità limitata costituita da STAV Spa, Cuzzoni e Gilona Spa, SVA (Società Vigevese Autotrasporti Srl), STAC Srl e ARFEA Spa. Nell'ambito del Consorzio, sorto come trasformazione dell'ATI che ha partecipato alla gara per l'aggiudicazione del servizio, STAV opera come mandataria e garantisce di fatto la principale copertura dei servizi. L'associazione temporanea d'impresa costituita dalle sopracitate società si era aggiudicata il servizio di trasporto pubblico di persone nella sottorete Lomellina per il settennio 01/11/2006 - 31/10/2013, attualmente prorogato al 31/12/2015.

²¹¹ Si tratta di un tipico servizio di "area urbana" che in questo caso non viene coperto dai servizi urbani in quanto Vigevano non è Capoluogo di provincia.

²¹² Le corse da Mortara, ad esempio, raggiungono nelle ore di punta mattutine una frequenza attorno ai 10 minuti.

Guardando ai collegamenti con i Comuni capoluogo (Tab. 4.11), si evince la maggiore copertura e intensità del servizio che riguarda al città di Pavia, mentre tale copertura si riduce nei rapporti con Milano e, ancor più, nel caso di Novara. Non sono di fatto presenti collegamenti con l'area abbiatense, visto che la linea che conduce a Milano transita da Groppello Cairoli e poi sulla A7. Il servizio di matrice provinciale, quindi, pur garantendo alcuni *link* di natura transfrontaliera, sembra chiaramente risentire della natura territoriale della competenza, con le connaturate implicazioni finanziarie e di legittimazione politica. Nel caso di Milano, e degli altri centri oltre confine come Abbiategrasso e Gaggiano, va comunque ricordato che la connessione diretta assicurata dal servizio ferroviario regionale offre un'alternativa valida e con buone performance al servizio su gomma.

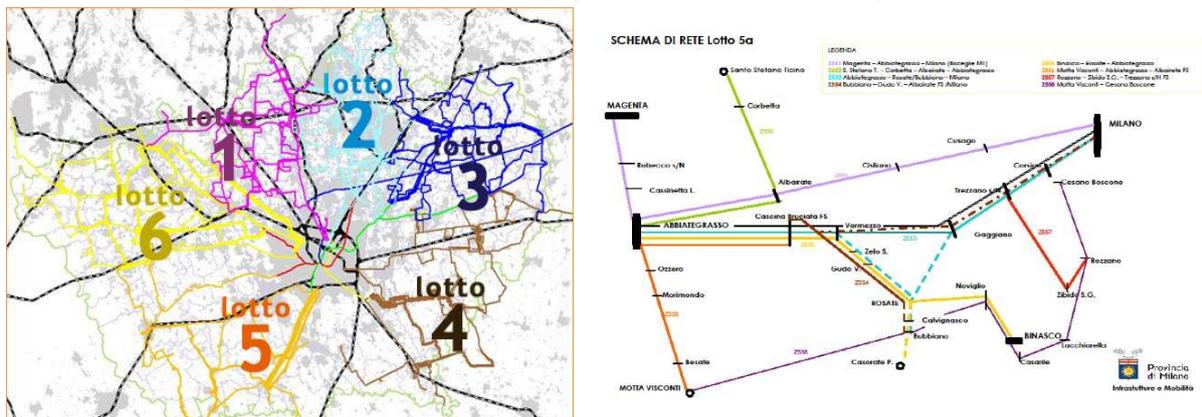
Tabella 4.11 Principali caratteristiche delle linee interurbane di collegamento con i Comuni Capoluogo

	Durata media	Corse intera giornata	Fascia coperta ore di punta mattina	Frequenza media ore di punta mattina
Vigevano-Novara	50 minuti	6	6.43-7.53	60 minuti
Novara-Vigevano	50 minuti	6	7.35-9.30	120 minuti
Vigevano-Pavia	60 minuti	19	6.25-8.45	12 minuti
Pavia-Vigevano	60 minuti	24	6.10-8.45	51 minuti
Vigevano-Milano ²¹³	65 minuti	7	7.20-8.45	28
Milano-Vigevano	65 minuti	8	8.45 (corsa unica)	n.a.

Fonte: elaborazione su dati dei siti web

Sul versante della Città metropolitana, la rete interurbana al di fuori del Comune di Milano è composta da sei lotti, di cui uno (il 5) a sua volta diviso in due: 5a e 5b (Fig.4.10). Il lotto 5a, di confine con il vigevanese, è servito dal 2011 da STAV Spa,²¹⁴ il medesimo operatore che serve gran parte della sottorete Lomellina. L'articolazione delle linee è in questo caso tutta interna alla Città metropolitana di Milano, senza sconfinamenti in Provincia di Pavia né in altre Province. Tali lotti si interfacciano poi con le linee urbane del Comune di Milano, gestite dal gruppo ATM Spa, che coprono sia il Comune capoluogo sia 32 altri Comuni di prima e seconda cintura (Fig. 4.11).

Figura 4.10 Servizi interurbani su gomma nella Città metropolitana milanese

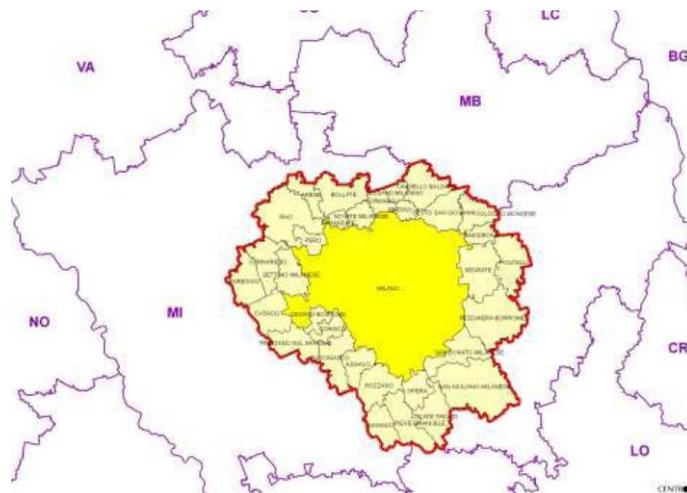


Fonte: siti web delle aziende di trasporto

²¹³ Area di interscambio di Famagosta.

²¹⁴ Mentre il 5b è stato aggiudicato a PMT.

Figura 4.11 Ambito territoriale dei servizi di area urbana di Milano



Fonte: Centro studi PIM (2014), *Milano Città Metropolitana. Programmazione delle reti infrastrutturali e servizi trasporto pubblico*, Dossier 04, Milano.

L'ulteriore tassello dell'offerta TPL su gomma è rappresentato dai servizi comunali che nel caso di Vigevano sono costituiti da otto linee gestite da LINE Spa, azienda privata²¹⁵ che serve anche la città e la Provincia di Lodi, l'area urbana di Pavia, nonché, attraverso la controllata PMT, la sottorete pavese delle linee interurbane. LINE Spa fornisce il servizio dal 2003 e nel 2012 ha visto ri-affidato il contratto sino al 2019. Tale quadro gestionale, nelle more di applicazione della riforma regionale,²¹⁶ è attualmente sottoposto ad alcuni processi evolutivi, che possono influenzare l'evoluzione di medio periodo dell'assetto del TPL su gomma.

Da una parte, infatti, la Provincia di Pavia ha provveduto a fine 2014 a emanare un bando di gara²¹⁷ in un unico lotto per il bacino provinciale (7 anni), comprendente tutti i servizi interurbani + i servizi di area urbana del Comune di Pavia + i servizi urbani di Sannazzaro, Stradella e Voghera.²¹⁸ Tale iniziativa pare rappresentare un passo importante: sia nell'ottica dell'integrazione del quadro funzionale (tra sottoreti provinciali e tra urbano ed extraurbano); sia rispetto all'esigenza di arrivare a lotti funzionali in grado di sfruttare a pieno le economie di scala.²¹⁹ Una iniziativa, da cui è rimasto estraneo il Comune di Vigevano, che pone tuttavia un problema di coordinamento con i contenuti della incombente riforma e, in particolare, con il futuro ruolo delle Agenzie di bacino.

Dall'altra, la Città metropolitana ha indetto una gara per l'affido (3 anni) delle linee extraurbane in due lotti: Sottorete Est (che aggrega i precedenti Lotti 3 e 4 per un totale di 7,2 milioni di bus-km annui) e Sottorete Ovest (che ricalca il precedente Lotto 6 per un totale di 6,2 milioni di bus-km annui). Una iniziativa che porta ad una spinta aggregatrice più contenuta rispetto a quanto visto sul versante pavese, anche se la minore durata del contratto rende più facili i prossimi passi di integrazione (eventuale) con l'attività delle Agenzie del TPL.

²¹⁵ Dopo l'acquisizione nel 2015 da parte di Star Spa (già proprietaria del 33%) delle quote detenute dagli enti pubblici mediante ex municipalizzate: il 33 per cento di Sisa, braccio operativo della Provincia di Lodi, e la restante parte di Asm Pavia, diretta espressione del Comune pavese.

²¹⁶ Su cui si tornerà a breve.

²¹⁷ Risultano aver presentato domanda tre concorrenti: Arfea, AutoGuidoVie e il consorzio di imprese di cui fanno parte Sapo, Line, Pmt, Stav e Stac.

²¹⁸ Tutti i precedenti contratti sono scaduti e in diverse forme prorogati. Nel caso del Comune di Voghera l'affidamento avverrà al termine dell'attuale concessione (in proroga) che avrà luogo il 3 dicembre 2019.

²¹⁹ L'offerta di base stimata dal bando è di circa 13,5 milioni di bus-km annui.

Obiettivi e contenuti della riforma

Con la l.r. 6/2012 “*Disciplina del settore dei trasporti*”, la Regione Lombardia ha voluto riformare in maniera profonda il quadro organizzativo del TPL con l’obiettivo strategico di promuovere l’unitarietà e integrazione dei servizi insieme a quello, peraltro collegato, di permettere lo sfruttamento di economie di scala derivanti da un migliore dimensionamento dei bacini. Per quanto una trattazione esaustiva dei contenuti della riforma vada ben oltre ai fini di questo studio, se ne sintetizzano di seguito gli elementi di interesse per l’indagine in oggetto.

Passaggio chiave del nuovo assetto di governance²²⁰ è l’aggregazione degli ambiti territoriali di gestione su scala almeno provinciale, al fine di arrivare alla costituzione di Agenzie di TPL competenti per bacini con un’estensione geografica e una popolosità in linea con le tendenze europee e le prescrizioni della teoria economica. Sono stati al tal fine previsti 6 bacini,²²¹ corrispondenti ai confini amministrativi delle seguenti Province: Bergamo (Agenzia già costituita); Brescia (Agenzia già costituita); Cremona e Mantova (approvata proposta di statuto dell’Agenzia); Como, Varese, Lecco (approvata proposta di statuto dell’Agenzia); Milano, Monza-Brianza, Lodi, Pavia (statuto in corso di elaborazione).²²²

L’Agenzia per il trasporto pubblico locale acquisisce all’interno del bacino di competenza i seguenti compiti prioritari:

- Programmazione dei servizi di TPL attraverso i Programmi di bacino²²³
- Costituzione di sistemi tariffari unici di bacino
- Affidamento dei servizi per l’intero bacino con funzione di stazione appaltante

Le Agenzie, e i relativi Programmi di bacino, divengono quindi gli strumenti cardine per superare la frammentarietà della situazione di partenza, sia dal punto di vista dell’effetto “barriera” esercitato dai confini amministrativi, sia da quello della frequente separazione tra contesto urbano ed extraurbano. Gli enti locali, infatti, sono chiamati a svolgere le proprie funzioni in tema di TPL in forma “obbligatoriamente associata” all’interno delle Agenzie, dovendo quindi rinunciare ad un esercizio diretto ed autonomo delle proprie prerogative.

Tale esercizio indiretto troverà collocazione nell’Assemblea delle Agenzie ove ogni ente avrà rappresentazione e diritti di voto in base a quanto previsto nello statuto e comunque mai in % superiore al 50%. In base alla legge è prevista l’adesione minima obbligatoria delle Province e dei Comuni capoluogo, mentre è facoltativa sia quella della Regione (ritenuta importante per favorire l’integrazione con i servizi ferroviari regionali) sia quella degli altri Comuni del bacino.²²⁴

²²⁰ Cfr. Regione Lombardia, *Linee guida per la redazione dei Programmi di bacino del trasporto pubblico locale – L.R. N.6 del 4 aprile 2012, Art. 13.*, Deliberazione di Giunta n. X/2486 del 10/10/2014.

²²¹ Come da ultimo stabilito dalla l.r. 19/2015 dell’8 luglio che ha attribuito un bacino separato alla Provincia di Sondrio. Interessante notare come sino al corrispondente progetto di legge n. 0223 del 17 giugno 2015 la Provincia di Pavia fosse stata scorporata in una Agenzia a se stante.

²²² Aggiornamenti in base a Fonte: Regione Lombardia (2015), *Programma Regionale Mobilità e Trasporti. Proposta.*

²²³ Mentre la programmazione e regolazione dei servizi ferroviari regionali rimane in capo a Regione Lombardia.

²²⁴ Lo statuto approvato per l’Agenzia di Brescia prevede le seguenti quote di partecipazione degli enti locali: Regione Lombardia 10% Provincia di Brescia 45% Comune di Brescia 45%; nel caso di Bergamo le quote sono leggermente diverse: Regione Lombardia 10%, Provincia di Bergamo 48%, Comune di Bergamo 42%; nel caso più composito delle Province del nord: Regione 10%, Provincia di Como 21%, Provincia di Lecco 12%, Provincia di Varese 22,8%, Comune di Como 11,4%, Comune di Lecco 11,4% e Comune di Varese 11,4%.

Le Province e i Comuni manterranno anche dopo la creazione delle Agenzie due principali prerogative esercitabili autonomamente: quella di finanziare mezzi e servizi integrativi per il miglioramento della quantità e qualità del TPL programmato sul proprio territorio e quella di adottare tariffe inferiori a quelle stabilite dalle Agenzie con l'obbligo di corrispondere ai gestori i mancati introiti, nonché di definirne l'entità in accordo con le Agenzie e agli altri enti locali interessati. Per i Comuni non capoluogo di Provincia, come Vigevano, rimane la possibilità ulteriore di programmare direttamente e affidare sul proprio territorio servizi aggiuntivi rispetto a quelli previsti dall'Agenzia,²²⁵ coprendone integralmente l'onere.

Nel complesso, lo stato di avanzamento dei contenuti della riforma e la sua particolare connotazione all'interno del contesto qui in analisi fanno emergere alcune considerazioni di sintesi.

La prima porta ad evidenziare come, nonostante gli elementi di difficoltà che hanno sinora caratterizzato la piena attuazione della l.r. 6/2012, accentuati proprio nel bacino MI-MB-PV-LO ove non si è ancora arrivati ad una piena condivisione dei contenuti statutari, sia opportuno porsi in una prospettiva di programmazione e governance territoriale coerente con la progressiva affermazione del nuovo quadro normativo. Ciò appare avvalorato dallo stesso Programma Regionale Mobilità e Trasporti che *"conferma appieno la necessità di proseguire nel percorso di attuazione della riforma"*.²²⁶ L'aggregazione tra bacini, il superamento della divisione tra rete urbana ed extraurbana e la spinta all'integrazione tariffaria rappresentano quindi termini di riferimento per qualsiasi iniziativa settoriale in divenire o da adottarsi in prospettiva.

La seconda considerazione riguarda la connotazione quali-quantitativa del bacino che coinvolge l'attuale Provincia di Pavia e con essa il Comune di Vigevano. Si è in presenza infatti di un contesto territoriale in cui trovano collocazione il 77% della domanda totale di trasporto auto-metro-tranviario regionale e il 65% dell'offerta (Fig. 4.12). Una circostanza che rende difficilmente praticabile la strada dell'assegnazione unitaria, facendo ritenere verosimile un'articolazione interna in più sotto-bacini e/o lotti,²²⁷ come esplicitamente previsto dalla stessa legge regionale.²²⁸

A riguardo, le Linee guida di recente emanazione²²⁹ sottolineano l'esigenza di tener conto, nella definizione di eventuali sotto-bacini:

- sia delle consolidate relazioni di tipo sociale, culturale ed economico, con particolare riferimento a contesti che condividano servizi e poli attrattori di riferimento (ospedali, tribunali, plessi scolastici, etc.);
- sia delle principali dinamiche della mobilità, in termini soprattutto di spostamenti sistemici in entrata e uscita;
- sia della preservazione dei servizi di TPL già funzionalmente integrati e che condividono dotazioni di reti e di asset strumentali fissi.

²²⁵ E previo parere favorevole dell'Agenzia stessa.

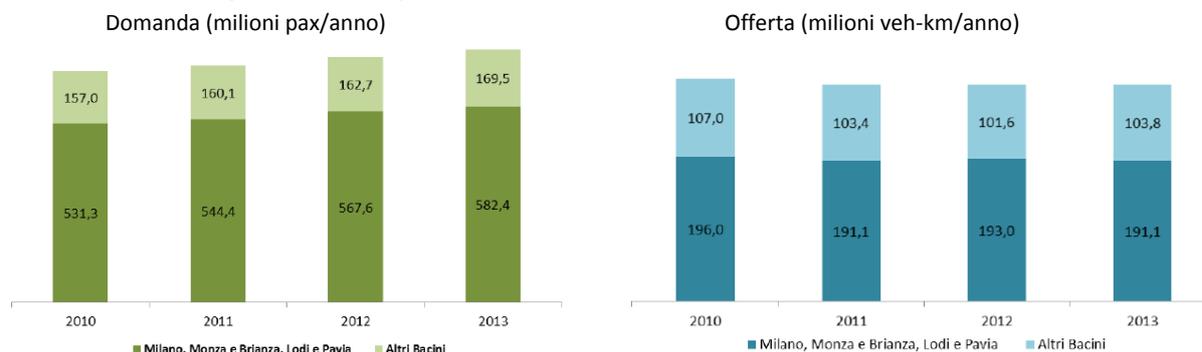
²²⁶ Regione Lombardia (2015), *Programma Regionale Mobilità e Trasporti. Proposta*, p. 136.

²²⁷ Definiti come *"unità minime di regolazione del mercato in grado di garantire assetti produttivi efficienti e la concreta attuazione del confronto competitivo tra gli operatori"*, in Regione Lombardia (2014), *Linee guida per la redazione dei programmi di bacino del trasporto pubblico locale-L.R. N.6 del 4 aprile 2012, art. 13*, Deliberazione n. X/2486 del 10/10/2014, p. 44.

²²⁸ La l. 6/2012 prevede, all'art. 22, la possibilità che ogni bacino possa essere composto in massimo da tre lotti, salvo i bacini composti da tre o più province che possono essere suddivisi al massimo in sei lotti. Ciascun lotto non deve essere inferiore a dieci milioni di vetture/kilometro annue. In presenza di particolari esigenze derivanti dalla specificità dell'area omogenea, come densità abitativa e morfologia del territorio, dalla domanda di mobilità e dall'esigenza di realizzare l'effettiva contendibilità del lotto, è possibile derogare alle previsioni della legge 6, anche con bacini di dimensioni inferiori a 10 milioni di vetture*km annue (Regione Lombardia, *op. cit.*).

²²⁹ Regione Lombardia (2014), *Linee guida per la redazione dei programmi di bacino del trasporto pubblico locale-L.R. N.6 del 4 aprile 2012, art. 13*, Deliberazione n. X/2486 del 10/10/2014.

Figura 4.12 Trasporto collettivo in Lombardia (escluso ferrovie).



Fonte: Regione Lombardia (2015), *Programma Regionale Mobilità e Trasporti. Proposta*

Un terzo aspetto di interesse riguarda il ruolo effettivo della Città metropolitana che, pur avendo ricevuto dalla l. 56/2014 una investitura specifica in tema di mobilità e viabilità, nel caso dei servizi di TPL dovrà comunque esercitare tale competenza nell'ambito delle costituenti Agenzie.²³⁰ La Regione Lombardia ha cercato di trovare un punto di equilibrio rispetto a tale, non facile, rapporto stabilendo che lo Statuto dell'Agenzia che include la CM di Milano contenga obbligatoriamente una clausola che preveda che le decisioni più rilevanti (approvazione del programma di bacino del trasporto pubblico locale, approvazione delle modalità di affidamento dei servizi e delle procedure di vigilanza e controllo, approvazione del sistema tariffario di bacino e determinazione delle relative tariffe, definizione delle agevolazioni tariffarie a favore di categorie di utenza ulteriori rispetto a quelle previste dall'articolo) debbano essere adottate con il voto favorevole, in Assemblea, della Città metropolitana per il territorio di competenza. In caso di voto contrario, la Città metropolitana, nel termine perentorio di quindici giorni, deve formulare una proposta alternativa, per la parte di propria competenza che non riguardi i servizi comunali, che, nel caso preveda un incremento delle risorse necessarie all'erogazione del servizio, deve individuare la necessaria copertura finanziaria a carico del proprio bilancio.²³¹

Si tratta, nel complesso, di un quadro in divenire,²³² di non facile interpretazione e lettura. Il Comune di Vigevano, stante l'attuale assetto normativo e la posizione di "Comune non capoluogo", si trova nella necessità di dover pensare ad una futura collocazione nella governance regionale che può passare o attraverso una partecipazione diretta all'Agenzia (inizialmente prevista solo per i Comuni capoluogo), o attraverso una partecipazione indiretta attraverso la Provincia di Pavia, o attraverso una partecipazione indiretta attraverso la Città metropolitana. Una prospettiva che richiede un'attenta lettura delle dinamiche

²³⁰ Stante che "in virtù dell'apparato normativo attualmente disponibile a scala regionale, la Città metropolitana di Milano non potrebbe svolgere in maniera diretta un ruolo strategico di regia e di indirizzo in tema di trasporto pubblico (così come, invece, avverrà in altri settori, ad esempio per il sistema viario), ma lo potrà svolgere solo per mezzo dell'Agenzia stessa, attraverso un'adeguata formulazione dello statuto di quest'ultima", PIM (2014), *Milano Città Metropolitana. Programmazione delle reti infrastrutturali e servizi trasporto pubblico*, Dossier 04, Milano, p. 44.

²³¹ Regione Lombardia, Legge regionale 32/2015, "Disposizioni per la valorizzazione del ruolo istituzionale della Città metropolitana di Milano e modifiche alla legge regionale 8 luglio 2015, n.19", art. 8.

²³² Le Agenzie devono procedere entro 12 mesi dall'uscita della l.r. 19/2015 (datata 8 luglio) all'approvazione del programma di bacino e entro 21 mesi all'aggiudicazione dei servizi. Le Agenzie subentrano nella titolarità dei contratti e ricevono i corrispettivi spettanti agli enti locali del bacino da quando approvano il bilancio (il che deve avvenire dai sei mesi della legge).

territoriali prevalenti nel campo della mobilità e, congiuntamente, dei contesti decisionali che meglio possano dare risposta e soddisfacimento alle dinamiche stesse.

4.3.2 Le prospettive nel campo infrastrutturale

Accanto alla gestione dei servizi di TPL, l'altra componente importante del sistema di trasporto è costituita dalla dotazione presente e futura delle infrastrutture. In questo campo, per quanto le Agenzie possano in prospettiva acquisire un ruolo di stimolo e proposta, le principali competenze della rete urbana e interurbana permangono in capo alla Regione e agli enti locali.²³³ In particolare:²³⁴

- La Regione ha un ruolo centrale di programmazione e coordinamento sulla viabilità di rilevanza regionale e promuove, anche attraverso forme di cofinanziamento, il completamento della rete stradale; essa procede inoltre alla classificazione delle strade non appartenenti alla competenza statale. Come si è già visto, ha infine competenza pressoché esclusiva per quanto riguarda le reti ferroviaria regionale e sub-urbana.
- Le Province e i Comuni hanno funzioni di programmazione, progettazione, esecuzione, manutenzione e gestione delle strade, compresa la nuova costruzione e il miglioramento della rete esistente.

In tale quadro si va ad inserire la Città metropolitana di Milano che, accanto alla funzione fondamentale di matrice provinciale,²³⁵ ha come finalità istitutiva specifica (art. 1, l. 56/2014) la *“promozione e gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture, e delle reti di comunicazione di interesse per l'area metropolitana”*, nonché, come funzione propria, quella della *“mobilità e viabilità”*. Ciò lascia presupporre, a regime, una maggiore capacità e forza d'intervento in alcune direzioni principali:

- nell'opportunità di meglio coordinare il sistema della mobilità (pubblico e privato) con il quadro strategico definito per l'intero contesto metropolitano;
- nella capacità di interfacciarsi con il livello regionale per la programmazione e il finanziamento delle opere;
- nel proporre e portare avanti, anche in termini di ricomposizione dei conflitti, i progetti viabilistici e infrastrutturali di interesse regionale e metropolitano;
- nella disponibilità di risorse e nella libertà di manovra in ambito fiscale e finanziario.

Come si è già avuto modo di osservare in precedenza, Vigevano, alla luce della sua particolare collocazione geografica, presenta alcune prerogative favorevoli dal punto di vista dell'accessibilità, ma anche diversi elementi critici²³⁶ e prospettive di sviluppo futuro che vanno attentamente considerate, anche nell'ottica di un possibile ricollocamento in termini di confini amministrativi.

²³³ Nella logica per cui i Piani di Bacino sviluppano: *“una progettualità di settore che dia indicazioni chiare agli Enti responsabili della pianificazione e della gestione della rete viaria su come rimuovere o allentare alcuni vincoli al fine di migliorare l'efficacia e quindi l'efficienza del sistema”*, Regione Lombardia (2014), *Linee guida per la redazione dei programmi di bacino del trasporto pubblico locale-L.R. N.6 del 4 aprile 2012, art. 13*, Deliberazione n. X/2486 del 10/10/2014, p. 46.

²³⁴ PIM (2014), *Milano Città Metropolitana. Programmazione delle reti di viabilità*, Dossier 05, Milano.

²³⁵ Pianificazione trasporti provinciali, costruzione e gestione strade.

²³⁶ Il Documento di Piano del PGT 2010 sottolinea a riguardo come (p.84) *“L'attuale assetto viabilistico, sia su ferro che su gomma, non garantisce alla città di ottenere dei flussi di spostamento efficienti rispetto ai sistemi metropolitani contigui. Vigevano pertanto soffre di una strozzatura più che di un isolamento infrastrutturale, dovuta alla presenza di sistemi di connessione viabilistica datati, ovvero in grado di fornire livelli prestazionali di servizio ormai obsoleti”*. È interessante notare come lo stesso documento dia al tema dell'isolamento (rispetto alla metropoli milanese) una lettura anche in chiave positiva, di *“difesa”* (p.39): *“il sistema territoriale vigevanese, seppur lambito dalle ferventi*

Tabella 4.12. Principali prospettive d'intervento e sviluppo infrastrutturale per l'area di Vigevano

Corridoi europei della rete TEN-T	Vigevano è coinvolta sia nel Corridoio Reno-Alpi, sia in quello Mediterraneo. I principali nodi di riferimento sono rappresentati da Milano, Malpensa, Novara, Mortara, Rivalta Scrivia e i Porti liguri
Nuovo Ponte sul fiume Ticino	Nuovo manufatto di attraversamento del fiume Ticino in raccordo con la riqualificazione della S.S. 494. L'opera è interamente finanziata e il soggetto attuatore è la Provincia di Pavia. I lavori sono ripresi nell'inverno 2015 dopo un lungo stop.
Superstrada Malpensa-Milano con riqualifica della S.S. 494	Intervento previsto nell'ambito dell'Accordo di Programma Quadro Malpensa (AdPQ Malpensa). Secondo il PRMT (giugno 2015) è approvato il progetto definitivo e sono disponibili 220m. € sui 420 necessari. L'intervento è posto tra le priorità del PRMT che ne inserisce il completamento nello scenario 2017.
Potenziamento linea ferroviaria Milano-Mortara	Raddoppio della linea tra Milano S.Cristoforo e Mortara per rispondere alle esigenze di trasporto regionale sia merci, sia passeggeri. Il raddoppio ha avuto luogo sino ad Albairate/Vermezzo (con la successiva attivazione della linea suburbana S9), mentre la prosecuzione dell'opera verso la Lomellina (Parona e Mortara) è sospesa per mancanza di fondi. Con questo intervento si intende completare il servizio semiorario R Milano-Mortara e prolungare la linea suburbana S9 fino ad Abbiategrasso. Secondo il PRMT 2015 il costo dello opera da completare è di 400mil € senza alcuna disponibilità attuale. Nel PRMT l'opera non rientra nello scenario 2020.
Nodo intermodale di Mortara	Rientra, insieme a Pavia, tra i due nodi ferroviari primari della Provincia. Terminal intermodale merci di recente realizzazione (2009) arrivato nel biennio 2013-2014 vicino al livello di saturazione. Previste dal PRMT la realizzazione di nuovi binari e l'installazione di nuove infrastrutture che ne ottimizzino lo sfruttamento. E' ipotizzata una spesa di 15 milioni di €, attualmente non coperta. Azione di sviluppo e potenziamento sottoscritta ad EXPO tra Liguria, Lombardia e Piemonte come importante tassello nello sviluppo del trasporto merci sulla direttrice ferroviaria tra i porti liguri e il centro Europa.
Collegamento ferroviario Malpensa-Novara (AV)-Busto Arsizio	Indicato dal PRMT nell'ambito del AdPQ Malpensa. Rappresenta un'opera, insieme allo sviluppo dell'Interporto di Novara, funzionale al decongestionamento del polo milanese e alla ripartizione dei traffici intermodali tra parte occidentale e orientale dell'area metropolitana milanese.
Asse Novara-Lomellina	Riqualificazione della Linea Alessandria-Mortara-Novara come opera obiettivo prevista dal PRT della Lombardia nell'ambito del progetto di Corridoio ad alta capacità Genova-Sempione-Rotterdam.
Sviluppo della direttrice stradale di Corso Novara	Alternativa al collegamento nord verso l'autostrada A4 e l'aeroporto di Malpensa. Il nodo di Novara è indicato dal PTR regionale come il nodo di collegamento tra Malpensa e il porto di Genova.
Collegamenti con i porti del nord Tirreno	Opera strategica nella prospettiva dell'asse nord-sud. Il principale corridoio ferroviario che interessa la Lomellina è il Genova-Novara-Sempione-Basilea.
Varianti di Garlasco e Castello d'Agogna	Previsioni di intervento incluse nel PTCP provinciale del 2015 da attivarsi in alternativa all'Autostrada Broni-Mortara la cui realizzazione appare sempre più remota.
Stazione di Vigevano	Il PTCP individua la stazione come luogo di raccordo tra mobilità sovra locale e locale, fissando una serie di obiettivi e disposizioni (parcheggi di interscambio, reti ciclabili, accessibilità estesa, etc.).

Fonte, elaborazione su dati e informazioni: Regione Lombardia (2015), *Programma Regionale Mobilità e Trasporti. Proposta*; Provincia di Pavia (2015), *Piano territoriale di Coordinamento Provinciale. Relazione Generale*; Regione Lombardia (2014), *Piano Territoriale Regionale. Documento di Piano*. Dicembre, De Nicolai S. (2014), *Indagine sul ruolo delle infrastrutture di mobilità e trasporto per lo sviluppo socio-economico in Provincia di Pavia*, Camera di Commercio di Pavia.

dinamiche del sistema metropolitano milanese, non è assoggettato a rilevanti fenomeni di stravolgimento delle dinamiche socioeconomiche. Tale considerazione è dovuta principalmente ad una carenza del sistema infrastrutturale in grado di limitare l'accessibilità territoriale da e verso la città...Tale carenza ha l'effetto di rendere Vigevano una città "scomoda" rispetto al sistema territoriale milanese ma allo stesso tempo "difesa" dalle dinamiche di trasformazione tipiche di una città dell'orbita metropolitana: elevata speculazione del mercato immobiliare, prezzi più alti della media territoriale, terziarizzazione dei centri storici e abbandono dei nuclei antichi da parte dei residenti".

I contenuti e le principali prospettive d'intervento e sviluppo inclusi nei documenti di programmazione sovra-locale e locale (Tab. 4.12) sembrano confermare l'esigenza di una visione multiforme e policentrica, in cui diviene importante ottimizzare i collegamenti con la città centrale, ma anche l'interconnessione tra poli, la diversificazione dei tragitti²³⁷ e la capacità di gestire adeguatamente i flussi in ingresso.

Le priorità in termini di adduzione e accessibilità verso il Capoluogo e il sistema aeroportuale sono concentrate²³⁸ sulla realizzazione della Superstrada Vigevano-Malpensa-Milano²³⁹ e sul raddoppio della linea ferroviaria Milano-Mortara dopo la stazione di Albairate: due opere da tempo programmate e progettate, ma in ritardo sia per mancanza di fondi, sia per l'emergere di alcune conflittualità/criticità sulle implicazioni di carattere territoriale nei Comuni coinvolti. In questa direzione appare verosimile che la piena assunzione da parte della Città metropolitana delle proprie prerogative nel campo della mobilità e viabilità possa costituire un passaggio importante sia per far acquisire a tali opere (e ad altre che si presenteranno in futuro) un maggior peso e priorità nella programmazione finanziaria regionale e statale, sia per avere un luogo di confronto che dia piena rappresentatività ai territori interessati. E' chiaro, in tale prospettiva, che il Comune di Vigevano verrebbe ad acquisire dall'incorporazione nella CM una legittimazione e visibilità politiche sinora depotenziate, ma è altresì evidente che tale prospettiva, per essere esercitata in maniera effettiva in un contesto complesso e ad elevata intensità infrastrutturale come la CM di Milano, dovrà essere associata ad alleanze territoriali e interessi comuni con altre realtà vicine. In particolar modo, il raddoppio della tratta Albairate-Mortara va a coinvolgere (e beneficiare) anche, se non soprattutto, altri territori lomellini al di fuori della CM, che è opportuno che trovino un luogo di rappresentazione comune che potrebbe non essere più costituito dall'attuale Provincia di Pavia.

Accanto a questa attenzione alle relazioni centripete, non può essere trascurata la presenza di una serie di progettualità e linee di sviluppo che portano a guardare con attenzione sia agli altri territori della Provincia di Pavia, sia a realtà contigue. Il PTR regionale, nel sottolineare l'importanza della logica policentrica e nell'individuare l'asse Novara-Lomellina come una delle nuove polarità chiave di tale assetto futuro, richiama come, accanto allo sviluppo di un sistema efficiente di relazioni verso il capoluogo lombardo, risultino (p. 35) *“di fondamentale interesse i progetti di sviluppo e riordino dei servizi sulle direttrici secondarie di connessione con gli altri capoluoghi di Provincia lombardi e piemontesi”*. Si tratta di una strategia complessiva di sviluppo dell'architettura territoriale che passa per una molteplicità di target d'interesse (interporto di Mortara, interporto di Novara, rete ferroviaria Alessandria-Mortara-Novara, collegamento viario Vigevano-Novara, etc.), finalizzati sia a valorizzare le potenzialità di sviluppo autonomo dei territori individuati, sia a decongestionare il polo centrale da una serie di traffici e funzioni che potrebbero comprometterne la piena e ottimale funzionalità.

Come emerge anche visivamente (Fig. 4.13), ciò porta nel caso di Vigevano a guardare con particolare attenzione (anche) all'asse Alessandria-Mortara-Novara, all'interno della quale il nodo Polo Logistico di Mortara *“non è l'unico ma è quello probabilmente più strategico in quanto in forte crescita e – soprattutto – per via del fatto che ha il quartier generale in Provincia di Pavia e per tanto strettamente legato ad importanti stakeholder del Territorio”*.²⁴⁰ Immaginare in tale scenario prospettico di arrivare ad una ridefinizione dei confini territoriali che generi una nuova discontinuità tra Vigevano e Mortara, nonché ulteriori elementi di frammentazione nelle relazioni con Novara, Alessandria e Vercelli, può da questo

²³⁷ Funzionali questi ultimi a *“sostenere una domanda capace di garantire le relazioni multiple tra le diverse polarità urbane e di ridurre la congestione delle aree centrali”*. Regione Lombardia (2014), *Piano Territoriale Regionale. Documento di Piano*. Dicembre, p. 14.

²³⁸ Dando per avviato a completamento il Ponte sul Ticino.

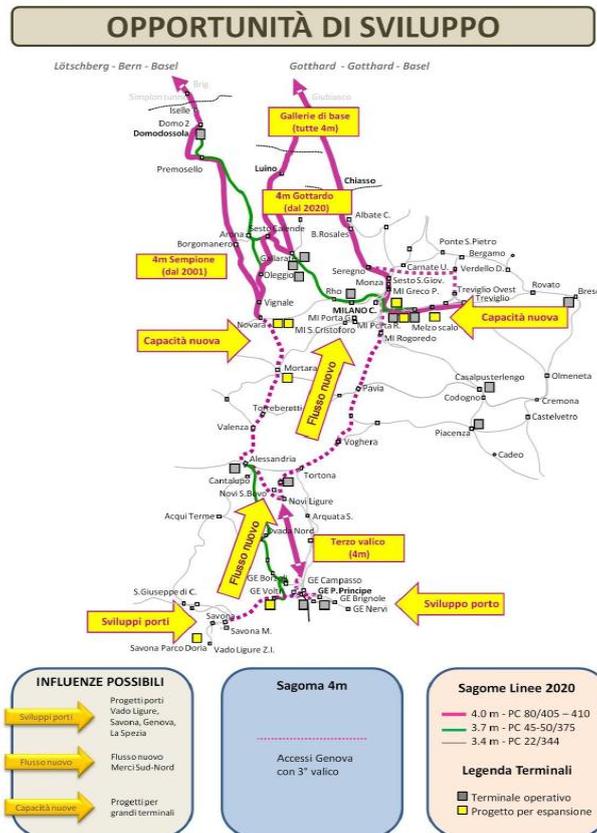
²³⁹ Subordinata quest'ultima al completamento del nuovo Ponte sul Ticino, comunque già finanziato.

²⁴⁰ De Nicolai (2014), *op. cit.*, p. 29.

punto di vista rappresentare un passaggio non del tutto coerente con le linee strategiche prospettate dalla Regione.

Figura 4.13 Opportunità di sviluppo del sistema logistico lombardo

Figura 6.11 - Sistema delle opportunità di sviluppo per il sistema logistico della Lombardia



Fonte: elaborazione Regione Lombardia

Fonte: Regione Lombardia (2015), *Programma Regionale Mobilità e Trasporti. Proposta*

Va infine rimarcato come Vigevano sia anche un importante centro di destinazione di flussi di mobilità, in larga parte proveniente dai territori di cintura, con la conseguente necessità di gestire tali flussi e di creare adeguate forme e strutture di coordinamento e interscambio con la mobilità locale (linee di trasporto collettivo, parcheggi di interscambio e assestamento, bike e car sharing, collegamenti con viabilità comunale, accessibilità pedonale e ciclabile a fermate e mezzi del TPL, etc.).²⁴¹ Stante il fatto che la parte preponderante di tali flussi in ingresso proviene dai Comuni attualmente appartenenti alla Provincia di Pavia,²⁴² la collocazione del solo Comune di Vigevano al di fuori di quest'ultima renderebbe più

²⁴¹ Il PTCP provinciale specifica che i Comuni che hanno la funzione di polo attrattore (tra cui Vigevano): “sviluppano nel Documento di Piano apposito capitolo di approfondimento sulla situazione di offerta e domanda di servizi di interesse sovra comunale presenti nel comune, riportando alla provincia le situazioni di criticità e le proposte di intervento. L'approfondimento include la quantificazione della mobilità indotta dagli utenti dei servizi che non sono residenti nel comune. La norma regionale prevede che in relazione ai flussi rilevati e alle caratteristiche del polo attrattore il comune individui nel Piano delle Regole le dotazioni di servizi aggiuntive necessarie a soddisfare la domanda sovra comunale” (p. 144).

²⁴² Cfr. sotto.

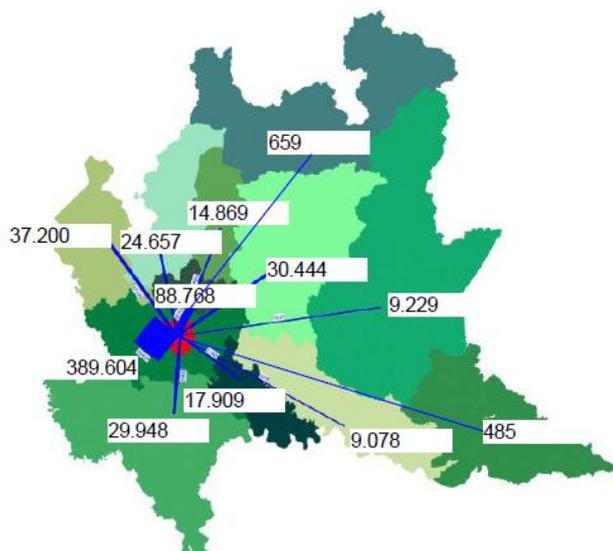
problematica sia una gestione unitaria e coerente del fenomeno, sia la condivisione degli oneri necessari al finanziamento delle opere e dei servizi necessari.²⁴³ Si verrebbe in altri termini a ricreare in ingresso rispetto al polo Vigevano lo stesso problema in termini di esternalità e non corrispondenza amministrativa che attualmente caratterizza i flussi in uscita che da Vigevano raggiungono la Città metropolitana.

4.3.3 La connotazione della domanda e le implicazioni di governance

L'articolazione spaziale della domanda di mobilità rappresenta la base di riferimento chiave per l'impostazione di un corretto sistema di offerta, sia in termini di servizi, sia in termini di dotazioni infrastrutturali.

Per comprendere le principali dinamiche degli spostamenti che coinvolgono il Comune di Vigevano, va tenuto conto che tutto il sistema della mobilità dell'area metropolitana milanese è chiaramente influenzato dalla forza attrattiva del Comune centrale. Secondo, infatti, i dati della matrice O/D di recente elaborazione,²⁴⁴ circa 1,7-1,8 milioni di spostamenti giornalieri che interessano la città di Milano sono spostamenti di scambio, a fronte di una dimensione pressoché uguale degli spostamenti interni. Guardando ai flussi provenienti dalla Lombardia (Fig. 4.14), emerge come circa il 60% abbia origine dagli altri Comuni della Città metropolitana, mentre la restante parte vede un ruolo centrale delle Province di Monza e Brianza (13,5%) e, con percentuali minori, di Varese, Bergamo e Pavia (poco più del 5%).

Figura 4.14 Flussi giornalieri attratti dal Comune di Milano da altre Province lombarde



Fonte: Regione Lombardia (2015), *Programma Regionale Mobilità e Trasporti. Proposta*

Non sorprende né costituisce quindi elemento di particolare specificità, in tale quadro generale, il fatto che una realtà come Vigevano, di confine rispetto alla Città metropolitana e con un collegamento ferroviario diretto con il capoluogo regionale, abbia nel Comune di Milano la principale destinazione dei propri spostamenti (circa 30%). Si è già avuto modo di osservare nel Cap.2 che ciò rappresenta fattore comune ad

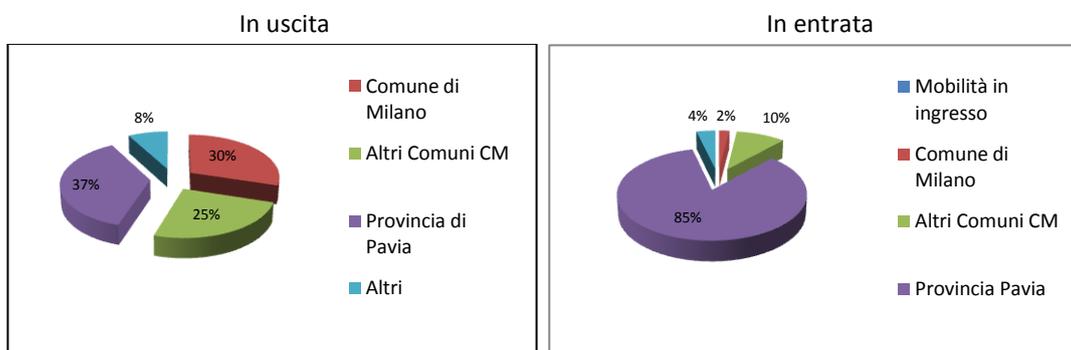
²⁴³ Si pensi alla realizzazione di un parcheggio d'interscambio utilizzato principalmente dai pendolari in arrivo a Vigevano da Comuni a quel punto non appartenenti alla Città metropolitana.

²⁴⁴ Fonte: Regione Lombardia (2015), *Programma Regionale Mobilità e Trasporti. Proposta*.

altri centri intermedi lombardi, con indici di intensità più elevati proprio per le realtà più vicine territorialmente e in contesti socio-economici meno autonomi e vitali rispetto al capoluogo regionale (Pavia, Lodi, Crema, Vigevano). Ragionando in termini di bacino trasportistico, la Città metropolitana rappresenta il luogo di destinazione del 55% della mobilità in uscita dalla città ducale, con i Comuni dell'ambito abbiatense che assorbono circa il 10% del totale. Per quanto riguarda la componente che si sposta verso il Comune di Milano, i dati della matrice O/D della Regione mostrano come circa il 53% degli spostamenti sistemici giornalieri venga coperta dalla modalità ferro (treni del SFR), mentre l'auto (conducente + passeggero) è utilizzata per il 45%, con quote irrisorie per le altre modalità.

Il flusso verso la città di Pavia è limitato (8% del totale: 736 unità giornaliere, non molto superiore al dato di Abbiategrasso) e riconducibile in larga parte a motivi di studio.²⁴⁵ Del 37% di spostamenti in uscita che riguardano la Provincia di Pavia, una parte importante (22% del totale) riguardano i 7 Comuni confinanti con Vigevano,²⁴⁶ mentre la Lomellina nel suo complesso pesa per quasi il 30% del totale.

Figura 4.15 Flussi di mobilità sistemica che coinvolgono il Comune di Vigevano (2011)



Fonte: Elaborazioni su dati ISTAT, censimento 2011

Accanto a questa componente in uscita va valutata con attenzione quella dei flussi in ingresso nel Comune di Vigevano che appare di particolare interesse per due principali ordini di motivi:

- È quantitativamente rilevante, tanto da far rientrare Vigevano, secondo le più recenti elaborazioni del Programma Regionale trasporti e Mobilità,²⁴⁷ tra i Comuni lombardi attrattori netti di mobilità.²⁴⁸
- E' particolarmente impattante sul contesto urbano locale, richiedendo quindi adeguate politiche di gestione e ottimizzazione.²⁴⁹

Guardando alla composizione delle origini, la Città metropolitana pesa solamente per il 12%, mentre quasi l'85% degli spostamenti in ingresso a Vigevano provengono dalla Provincia di Pavia. Molto forte risulta la

²⁴⁵ Il dato 2011 è pari a 477 spostamenti giornalieri per motivi di studio, pari al 65% del totale e di molto superiore al valore di chi per la stessa motivazione si reca a Milano (376).

²⁴⁶ Mortara, Gambolò, Cassolnovo, Parona, Cilavegna, Gravellona Ticino, Borgo San Siro.

²⁴⁷ Come già evidenziato nel Cap. 2 i dati sui flussi netti del Censimento ISTAT divergono in parte da quelli del PRMT basati sulla più recente matrice O/D. Rimane comunque il fatto che il Comune di Vigevano si caratterizza per un flusso di spostamenti in ingresso e in uscita sostanzialmente comparabili.

²⁴⁸ "Il ruolo di attrattori della domanda di mobilità è esercitato prevalentemente dai capoluoghi di provincia, tra cui Milano, Pavia, Bergamo, Varese, Como, Cremona, Brescia e Mantova. Emergono tuttavia come attrattori anche alcuni centri di riferimento sub-provinciale (per esempio Vigevano, Voghera, Crema e l'area della direttrice del Sempione", Fonte: Regione Lombardia (2015), *Programma Regionale Mobilità e Trasporti. Proposta*, (Appendice, p. 8).

²⁴⁹ Tale considerazione viene accentuata dal fatto che una quota prevalente di tali spostamenti in ingresso (circa l'80%) avviene in auto, ovvero con il mezzo che genera più criticità in termini di impatti sul territorio di arrivo.

forza di captazione verso i Comuni di prima cintura visto che i 7 Comuni confinanti coprono il 63% del totale, valore che sale al 75% se si considerano anche i due Comuni di Garlasco e Tromello.²⁵⁰ Appare quindi chiaro come vi sia una configurazione asimmetrica tra le dinamiche in uscita e quelle in ingresso, che rende difficile una definizione ottimale del perimetro di gestione degli spostamenti.

In termini complessivi, considerando pari a 100 il totale di flussi di scambio (entrata + uscita) che coinvolgono giornalmente il Comune di Vigevano, l'attuale bacino della Provincia di Pavia ricomprende il 60% degli spostamenti, mentre la collocazione di Vigevano nel perimetro della Città metropolitana ne internalizzerebbe circa il 34%.²⁵¹ Molto importante appare la preservazione del rapporto funzionale con i 7 Comuni di cintura, visto che in tale ambito ristretto avviene il 43% del totale dei flussi "in e out" rispetto al 17% che coinvolge il Comune di Milano. Guardando ad altre possibili ri-aggregazioni su base territoriale emerge come un maggiore tasso di "contenimento" dei flussi potrebbe essere ottenuto dalla combinazione Lomellina + Abbatense²⁵² che arriverebbe a includere il 63% delle origini e destinazioni dei flussi che riguardano il Comune di Vigevano.

Tali indicazioni sintetiche paiono essere coerenti con la più recente configurazione del Sistema Locale del lavoro di Vigevano (Cfr Capp. 2 e 3) che riunisce i Comuni della parte settentrionale della Lomellina con Abbiategrasso ed alcuni comuni prossimi alle sponde del Ticino. Un sistema che mostra indici di auto contenimento e di consistenza delle relazioni sostanzialmente in linea con la media degli altri SLL contermini e che conferma la potenzialità di Vigevano come polarità di rilievo nella prospettiva di uno sviluppo policentrico del sistema territoriale lombardo. Una circostanza che, come chiaramente esplicitato dalla Programmazione regionale, oltre a rendere auspicabile/necessario un buon livello di collegamento con il polo principale (Milano), principalmente da perseguirsi attraverso l'accesso diretto e ottimale al Servizio Ferroviario Regionale,²⁵³ richiede una capacità di governo dell'accessibilità in ingresso, in larga parte da ricercare nei rapporti con Comuni della prima cintura e della Lomellina occidentale.

4.3.4 Alcune considerazioni di sintesi

L'analisi condotta sui servizi di mobilità e le relative reti permette di fare alcune considerazioni di sintesi rispetto ai temi di riferimento indicati dalle Linee Guida regionali.

Dal punto di vista della continuità infrastrutturale e funzionale, l'accessibilità del Comune di Vigevano appare essere legata in primo luogo alle connessioni su ferro, di pertinenza regionale, che garantiscono un buon livello di copertura sia rispetto a Milano e all'area sud-ovest della Città metropolitana, sia rispetto ad

²⁵⁰ Tale interdipendenza con i Comuni contermini ha implicazioni importanti in termini di governance, esplicitamente riconosciute dal PTCP provinciale (p. 144 del Documento di Piano): " tale compito richiede la conoscenza di quanto accade anche nei comuni appartenenti al bacino di attrazione e delle relazioni intercorrenti con gli altri poli attrattori, anche sovra provinciale, il PTCP prevede che l'individuazione dei servizi necessari per le funzioni sovra comunali sia affrontata nel Piano dei servizi sovra-comunali".

²⁵¹ Ciò significa che solo 1/3 degli spostamenti sistematici che riguardano Vigevano giornalmente ha la Città metropolitana di Milano come origine o come destinazione, mentre tale valore è quasi doppio per l'attuale Provincia di Pavia.

²⁵² Si sono considerati i 15 Comuni del Piano di Zona dell'Abbatense. Va comunque tenuto presente che 4 di essi (Abbategrasso, Albairate, Ozzero e Gaggiano), sostanzialmente quelli collocati sulla linea ferroviaria verso Milano, coprono da soli circa l'85% del totale dei flussi di interscambio con Vigevano.

²⁵³ Nella logica per cui "La ri-organizzazione del sistema deve seguire una logica di assegnazione agli assi forti di convergenza della domanda alle modalità caratterizzate da impianti fissi e corridoi quanto più possibile slegati dalle infrastrutture o dalla circolazione stradali", Fonte: Regione Lombardia, Linee guida per la redazione dei Programmi di bacino del trasporto pubblico locale – L.R N.6 del 4 aprile 2012, Art. 13., Deliberazione di Giunta n. X/2486 del 10/10/2014, p. 23.

alcuni centri della Lomellina di nord-est. La funzionalità è chiaramente inferiore per quanto riguarda i collegamenti con Pavia e l'Oltrepò e con tutte quelle destinazioni (Lomellina occidentale, Vercelli, Novara, Lomellina meridionale, Alessandria) che scontano l'esigenza di dover transitare per il nodo di cambio di Mortara. Tale situazione è in parte compensata dalle caratteristiche dei servizi su gomma, attualmente programmati e regolati dall'Amministrazione provinciale di Pavia, che permettono un collegamento con buone frequenze all'area pavese, svolgendo anche il ruolo di captazione nei Comuni di cintura che gravano in maniera rilevante sulla città ducale. La viabilità sconta, nel rapporto con la Città metropolitana, la strozzatura determinata dal fiume Ticino e da una rete di adduzione al capoluogo regionale particolarmente congestionata, seppur in via di potenziamento. Il link stradale con Pavia è stato oggetto negli ultimi decenni di alcuni miglioramenti di rilievo (tangenziale di Gropello), mentre la connessione con Novara (il capoluogo più vicino a Vigevano, di interesse anche come ponte verso l'aeroporto di Malpensa) appare poco considerata. Nel complesso, il maggior grado di integrazione infrastrutturale e funzionale riguarda, nonostante la disponibilità solo parziale del doppio binario ferroviario, l'asse est-ovest tra Milano e Mortara, con quest'ultimo centro che potrebbe acquisire un ruolo chiave, in prospettiva, per il miglioramento delle connessioni, in particolar modo per le merci, anche su altre direttrici. La funzione di Vigevano come polarità e centro di servizi di interesse locale e sovra-locale, ampiamente ribadita sia dal PTR regionale, sia dal PTCP provinciale, non appare sufficientemente valorizzata.

Il tema dei movimenti sistematici conferma la complessità del contesto territoriale vigevanese. Il quadro delle destinazioni vede infatti prevalere la Città metropolitana come luogo di approdo, mentre l'area di captazione dei flussi in ingresso è fortemente concentrata nei Comuni di prima cintura di Vigevano e, più in generale, nella Lomellina orientale. L'attuale configurazione delle competenze in tema di mobilità e viabilità sembra poter cogliere solo in parte tale complessità. Il sistema ferroviario, infatti, di pertinenza regionale, è pensato per garantire, evitando discontinuità, una funzionalità che vada oltre ai confini delle singole Province, anche se lo stato dei fatti testimonia che proprio il collegamento radiale sulla direttrice verso Vigevano e Mortara è stato sinora penalizzato rispetto ad altri contesti con intensità di traffico simili. Il sistema dei servizi su gomma sconta invece sia la discontinuità tra Provincia di Pavia e Città metropolitana, sia quella tra servizi urbani ed extraurbani che riguardano la città di Vigevano.

In questo quadro, la prevista creazione dell'Agenzia per il TPL di Milano, Monza-Brianza, Lodi e Pavia dovrebbe costituire lo strumento chiave per superare le frammentazioni esistenti, garantendo una migliore integrazione (fisica, organizzativa e tariffaria) tra territori e tra tipologie di servizi e mezzi coinvolti. Da questo punto di vista l'appartenenza all'uno o all'altro contesto territoriale dovrebbe quindi perdere di rilevanza rispetto alla situazione pre-riforma. Non va però trascurato che la dimensione così ampia del bacino renderà probabile, se non necessaria, la definizione di più sotto-bacini, che riescano a garantire comunque le finalità della riforma, senza pregiudicare la possibilità di organizzare efficacemente i diversi lotti di gara. In tale prospettiva,²⁵⁴ guardando al complesso dei dati e ai già descritti criteri regionali per l'individuazione di sotto-bacini, non emergono particolari indicazioni a favore di una aggregazione del solo Comune di Vigevano nella Città metropolitana, visto che ciò porterebbe a ridurre il contenimento nel sotto-bacino del totale degli spostamenti che coinvolgono la città ducale. Tale considerazione è avvalorata dal fatto che una parte rilevante dei flussi verso Milano avviene su ferro (servizio su cui l'Agenzia e la Città metropolitana non hanno competenza diretta) e che la stessa Città metropolitana dovrà verosimilmente essere divisa in sotto-bacini con l'eventualità, tutta da verificare, per il Comune di Vigevano di rientrare nel medesimo sotto-bacino del Comune di Milano. Per tali motivi, appare invece decisivo, dal punto di vista

²⁵⁴ O anche rispetto a quella di una eventuale incorporazione dell'attuale Provincia di Pavia dal bacino, come in un primo tempo ipotizzato.

della definizione di un futuro assetto ottimale, che venga preservata l'unitarietà di Vigevano con i Comuni della Lomellina orientale, che potrebbero essere la base o per una aggregazione sostanzialmente in linea con l'attuale, o per qualche forma di ri-aggregazione con porzioni più o meno ampie della CM, ed in particolare con la sua parte di sud-ovest.

Va in ultimo osservato come, al di là delle considerazioni riferite alla perimetrazione ottimale del bacino trasportistico, qualche elemento a favore della integrazione nella Città metropolitana emerge scontando il maggiore peso politico e operativo che questa arriverà verosimilmente ad acquisire nella fase a regime. Tale considerazione trova riscontro, nel settore in esame, in alcuni fattori: - la CM ha una competenza propria in tema di mobilità e viabilità che può divenire importante per meglio coordinare le diverse componenti del sistema trasportistico (infrastrutture, servizi, tariffe, intermodalità, mobilità dolce etc.); - la CM può essere un interlocutore più forte e politicamente legittimato nei confronti di Stato e Regioni per reperire risorse e spostare le priorità verso i territori in essa contenuti;²⁵⁵ - ad essa è riconosciuta una presenza "rafforzata" nella futura Agenzia del TPL; - essa sembra godere, almeno in prospettiva, di una maggiore tutela finanziaria e fiscale rispetto alle Province o alle entità che ne erediteranno le funzioni, con la conseguente maggiore opportunità, prevista dalla l.r. 6/2012, di finanziare servizi aggiuntivi sul proprio territorio o di applicare tariffe ridotte. Tali elementi di interesse e attrattività devono comunque tener conto di due aspetti ad essi strettamente collegati.²⁵⁶ In primo luogo, i vantaggi per il Comune di Vigevano sono strettamente collegati alla capacità di assumere un certo peso nel contesto decisionale interno al nuovo ente: una circostanza tutt'altro che scontata e che ripropone con forza il tema delle zone omogenee e delle alleanze territoriali.²⁵⁷ In secondo luogo, ogni intervento diretto della CM nel completamento infrastrutturale o nel potenziamento dei servizi determinerà un onere aggiuntivo per i suoi cittadini, a cui anche il territorio vigevanese a quel punto dovrà contribuire.

4.4. Servizi pubblici locali di interesse economico generale²⁵⁸

4.4.1. Introduzione

Riguardo a servizi reali quali la distribuzione del gas, il ciclo dei rifiuti, il servizio idrico integrato e i trasporti²⁵⁹ conviene tenere separato l'aspetto della regolamentazione da quello della gestione. Dal punto di vista della regolamentazione le questioni di ottima corrispondenza (dei confini territoriali entro i quali si determina la maggior parte dei costi e dei benefici dei servizi) assumono grande importanza. Dal punto di vista della gestione i temi più rilevanti sono quelli delle economie di scala (dall'aumento delle quantità prodotte deriva un calo dei costi medi), che in alcuni casi possono giustificare l'esistenza o la progettazione di soggetti con aree di azione più ampie delle aree di pertinenza degli enti di regolamentazione. La gestione, inoltre, è o dovrebbe essere molto attenta ad altri elementi tecnici e materiali che possono influire sull'efficienza e sull'efficacia dei servizi. Sui costi e la qualità dei servizi influisce, da un lato, la

²⁵⁵ Questo può valere ad esempio per il già citato raddoppio dell'asse Milano-Mortara.

²⁵⁶ Oltre ovviamente al fatto, già più volte ricordato, che l'effettivo esercizio di tali prerogative dipenderà in maniera cruciale dall'assetto definitivo che acquisiranno le Città metropolitane, oggi molto difficile da prevedere.

²⁵⁷ Le recenti vicende della superstrada Vigevano - Malpensa sembrano confermare tale considerazione, visto che alcuni dei Comuni coinvolti e la stessa Città metropolitana di Milano si sono espressi per una definizione del tracciato diversa da quella auspicata dal Comune di Vigevano. Lo stesso assetto della Linea S9 ad Albairate è fatto risalire all'opposizione da parte del Comune di Abbiategrasso rispetto ad un attraversamento invasivo del proprio territorio.

²⁵⁸ Testi a cura di Franco Osculati, Fondazione Romagnosi.

²⁵⁹ I trasporti non verranno trattati oltre in questo paragrafo in quanto già oggetto di analisi specifica nel paragrafo precedente.

posizione baricentrica dei principali impianti e, d'altro lato e ovviamente, la collocazione sul territorio della domanda e le caratteristiche di quest'ultima. I chilometri da percorrere e la densità dell'utenza sono aspetti da tenere in attenta considerazione.

I Comuni, singolarmente considerati, in materia mantengono poteri importanti. Tuttavia, se è opportuno, se non necessario, che l'organizzazione (programmazione e offerta) di servizi locali del tipo in discorso si conformi a bacini di utenza idonei a limitare gli effetti esterni e a sfruttare nei due sensi (evitando il troppo piccolo e il troppo grande) le economie di dimensione, la collaborazione ovvero l'intesa tra Comuni è essenziale.

"Azioni mirate a sfruttare le economie di scala nei servizi pubblici locali" sono state richieste anche nella famosa lettera inviata da Ue e Bce al governo italiano nell'estate del 2011. Da tempo le tendenze di fondo della normativa italiana rispecchiano questa impostazione. I più recenti esempi possono essere rintracciati nel decreto "Sblocca Italia" (d.lgs. 133/2014) e nella "Riforma Madia" della Pubblica amministrazione (l. 124/2015). Nel primo, con specifico riguardo al settore dell'acqua, si ripropone il principio dell'unicità della gestione per ciascun ambito territoriale ottimale (art. 7, comma 1, con modifiche al d.lgs. 152/2006 "Norme in materia ambientale"). Nella legge delega sulla Pubblica amministrazione, con riferimento all'intera materia dei servizi pubblici locali di interesse economico generale, si ripropone il criterio dell'"organizzazione territoriale ottimale" e si conferma la necessità di razionalizzare e ridurre le aziende operanti nel settore (art. 20). Inoltre, già nel 2015 avrebbe dovuto compiersi il "processo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie direttamente o indirettamente possedute" dagli Enti locali, da compiersi anche lungo il criterio dell'"aggregazione di società di servizi pubblici locali di rilevanza economica", voluto dalla legge di stabilità per il 2015 (l. 190/2015, comma 611).

In concreto la situazione della Provincia di Pavia presenta ancora un grado abbastanza elevato di frammentazione organizzativa e gestionale che deriva e si aggiunge alla forte disarticolazione delle amministrazioni comunali caratteristica del territorio. La Provincia di Pavia, tra quelle lombarde, è quella con il più elevato numero di Comuni tenuti alla gestione associata delle funzioni. Dunque, in un'area caratterizzata dalla presenza di molti o troppi Comuni di piccole e minime dimensioni, l'ipotesi adesione di Vigevano alla Città metropolitana può essere una circostanza utile per riflettere, almeno, sui necessari processi di aggregazione della domanda e dell'offerta.

I servizi considerati in questa sezione oggi sono denominati come "servizi pubblici di interesse economico generale". Tempo fa questi stessi servizi erano indicati come "servizi a carattere industriale". Vigevano vanta un'esperienza di progresso basata sul settore manifatturiero. C'è stata una sospensione e per certi aspetti una battuta d'arresto. Il contesto è però migliorato e in sede locale si affaccia una nuova vivacità. Lo spirito d'intrapresa non avversa la buona amministrazione e questa è amica tanto dell'impresa quanto della qualità della vita del singolo cittadino. Se c'è un campo di possibile proficua contaminazione tra due poli per principio diversi ma non in necessario conflitto, questo va cercato nei servizi di cui parliamo. In un quadro di sinergie pubblico/privato il campo dei servizi locali a rete è un'imprescindibile componente di una nuova visione dello sviluppo basata allo stesso tempo sull'efficienza e sulla socialità.

In quanto segue, oltre ai riferimenti alla letteratura di volta in volta segnalata, compaiono dati tratti da fonti ufficiali compresi i siti Internet di amministrazioni pubbliche e società operanti nel settore e nell'area.

4.4.2 La distribuzione del gas

Nel processo avviato con il "Decreto Letta" (164/2000), le concessioni comunali per la distribuzione del gas avrebbero dovuto essere poste a gara da qualche tempo. Con le gare si intende anche "accelerare il processo di ampliamento dell'area di gestione del servizio di distribuzione del gas rispetto alle attuali

concessioni” (Decreto Ministero dello sviluppo economico 226/2011). Ne dovrebbe discendere una netta riduzione del numero di gestori (già diminuiti da circa 800 del 2000 ai circa 200 di oggi) verso la cinquantina di unità (o meno secondo alcune valutazioni) per tutto il territorio nazionale. Le gare avviate sono però molto poche. Ambienti dell’Anci chiedono, ancora in questo autunno 2015, ulteriori proroghe.

Le gare mirano ad assegnare ad un unico gestore (eventualmente costituito in Ati) la gestione del servizio per ciascun ambito territoriale minimo (Atem). Sulla base di criteri indicati dall’Autorità per l’energia elettrica e il gas ed il servizio idrico, nel 2011 con due decreti (del 19 gennaio e del 18 ottobre) il Ministero per lo sviluppo economico ha individuato 177 ambiti minimi, di cui 36 in Lombardia (e complessivamente molto più numerosi di quanto previsto in un primo tempo). Nella mappatura ha inciso anche la dislocazione dell’impianto di distribuzione e l’esigenza di gestirlo al meglio. Il decreto del 19 gennaio inoltre tiene conto di studi dell’Autorità che individuano economia di scala significative fino a 300.000 clienti serviti “qualora si considerino sia i costi della gestione tecnica delle reti, sia i costi delle funzioni centrali e dei servizi comuni” e fino a 100.000 clienti “qualora si considerino invece e i soli costi di gestione tecnica delle reti”.

Insieme ad altri 42 Comuni, di cui uno della Provincia di Novara, Vigevano, insieme a Mortara, rientra nell’Atem Pavia 1, del quale la stessa Vigevano risulta stazione appaltante (dopo intervento sostitutivo della Regione). L’ambito raccoglie 158.000 abitanti e 46.000 utenti.

La mappatura degli Atem non dovrebbe essere definitiva, se non altro data la qualifica di “minimo”. Comunque, nelle more dell’indizione della gara, risulta che in almeno un caso la definizione degli Atem sia mutata per iniziativa dei Comuni partecipanti. Si tratta di Firenze 2 (20 Comuni, 304.000 abitanti e 113.000 utenti) che l’estate scorsa ha deliberato la fusione con Firenze 1 (16 Comuni, 540.000 abitanti e 260.000 clienti), determinando la sostanziale coincidenza dell’Atem risultante con la Città metropolitana. Probabilmente i Comuni di Firenze 2 per modificare la zonizzazione degli Atem hanno “forzato” la normativa sulla scelta della stazione appaltante (d.m 226/2011, art. 2 e Tuel, art 42 comma 2 lettera c).

Un eventuale e ipotetico analogo processo, vedrebbe Pavia 1, o gran parte di esso, confluire in Milano Provincia Sud (50 Comuni, 531.000 abitanti e 245.000 utenti), che comprende Abbiategrasso e Magenta. In termini demografici e di utenza questa aggregazione lombarda sarebbe ancora inferiore a quella toscana.

Bisogna non trascurare che il numero di abitanti o di utenti serviti è soltanto uno, sebbene tra i più importanti, degli elementi da tenere in conto nel definire il bacino adatto all’espletamento della gara. Oltre agli aspetti decisamente tecnici (per esempio, presenza o assenza di interconnessione tra le reti), l’aumento del numero dei Comuni conduce ad un aumento dei costi di transazione dovuto anche alla eterogeneità delle situazioni relative alla proprietà delle reti.

Tuttavia, è normale ritenere che la stazione appaltante non esaurisca il suo compito al momento della stipula del contratto. Il controllo sul rispetto del medesimo deve proseguire fino alla sua scadenza. Ne nasce la necessità di disporre di un apparato tecnico permanente che soltanto organismi di dimensioni consistenti possono permettersi. Inoltre, se il processo di liberalizzazione, ovvero delle gare, condurrà come previsto ad un rafforzamento delle aziende distributrici mediante netta riduzione del numero di queste ultime, non sarà saggio mantenere le autorità di controllo, ovvero le stazioni appaltanti, molto parcellizzate.

4.4.3 Il ciclo dei rifiuti

Il ciclo integrato dei rifiuti è di solito visto come caratterizzato da due fasi nettamente distinte per convenienze organizzative e vincoli tecnologici. Esiste inevitabilmente un primo ambito, la raccolta, connesso con investimenti di modesta entità, brevi tempi di ammortamento e tecnologia assestata. Questa fase inoltre consente un controllo da parte dell’utente abbastanza immediato. Ugualmente necessaria è la

seconda fase del ciclo, lo smaltimento, ad alta intensità di capitale e alto contenuto tecnologico (forse non sufficientemente maturo), con lunghi tempi di ammortamento.

La dicotomia si riflette sulla diversa estensione delle aree ottimali per l'esercizio delle attività: una dimensione più contenuta per la raccolta e una dimensione maggiormente estesa per lo smaltimento. Tuttavia, in pratica, alcuni aspetti dello smaltimento richiedono particolari accorgimenti nella raccolta (differenziata) e lo smaltimento o il recupero di quanto avviene raccolto (in modo differenziato) può avvenire con impianti di taglia diversa. Questi possono essere meglio distribuiti sul territorio a giovamento anche dei costi di trasporto.

Varrebbe la pena di considerare che "a monte" il ciclo integrato dei rifiuti dovrebbe comprendere un ulteriore segmento costituito da tutto quanto si possa mettere in campo per ridurre al massimo possibile la produzione di rifiuti. Si tratta evidentemente di un'attività di regolamentazione da svolgersi a livello nazionale o regionale o almeno metropolitano e di un'attività collocabile nella categoria della politica industriale, richiedente anch'essa una dimensione molto ampia, a meno di sperimentazioni specifiche (su specifici materiali) a livello locale.

Il settore dei rifiuti urbani è adatto e conosce forme e spazi di concorrenza e di concorrenza per il mercato. Merita però di riconoscere un ruolo decisivo alla programmazione con particolare riguardo alla programmazione degli impianti di incenerimento che, collocandosi alla fase finale del processo, se sovradimensionati possono indurre rallentamenti e deroghe nelle fasi precedenti.

Il d.lgs. 152/2006 ("Norme in materia ambientale"), che rimane tra i principali punti di riferimento in relazione ad importanti politiche ambientali e relativi servizi, afferma che "La gestione dei rifiuti urbani è organizzata in ambiti territoriali ottimali" (art. 200, comma 1), ma aggiunge anche che "Le Regioni possono adottare modelli alternativi o in deroga al modello degli Ambiti territoriali ottimali laddove predispongano un piano regionale dei rifiuti che dimostri la propria adeguatezza" (comma 7). La Regione Lombardia si è avvalsa di questa opzione e ha lasciato al singolo Comune il ruolo di ente concedente/affidante, salva la facoltà dei Comuni di associarsi volontariamente ai fini dello svolgimento dei servizi su base territoriale più ampia.

Successivamente il d.l. 138/2011 (l. 148/2011) ripropone alle Regioni l'obbligo di definire "il perimetro degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei tali da consentire economie di scala e di differenziazione idonee a massimizzare l'efficienza del servizio" entro il 30 giugno 2012 (art. 3 – bis come introdotto dall'art. 25 comma 1 della l. 27/2012). La dimensione degli ambiti per regola non deve essere inferiore a quella del territorio provinciale. La logica dell'ambito ottimale è funzionale al principio di autosufficienza ovvero dello smaltimento completo al suo interno di tutti i rifiuti urbani e assimilati prodotti (ancora art. 25). I principi di autosufficienza e di prossimità nella gestione dei rifiuti sono formalmente sanciti dall'art. 16 della direttiva 2008/98/CE.

Ad abundantiam dovrebbe tuttora valere che: "Le funzioni di organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, compresi quelli appartenenti al settore dei rifiuti urbani, di scelta della forma di gestione, di determinazione delle tariffe all'utenza per quanto di competenza, di affidamento della gestione e relativo controllo sono esercitate unicamente dagli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei" (dl 138/2011, art. 3 bis, comma 1 – bis introdotto dalla l. 221/2012, art. 34, comma 23 come modificato dalla l. 190/2014, art. 1, comma 609).

Il termine del 30 giugno 2012 non è stato rispettato dalla Regione Lombardia e il Governo centrale non ha attuato i poteri sostitutivi previsti dalla legge (l. 131/2003 art.8) richiamati dal d.l. 138/2011, art. 3 bis, comma 1.

La Regione Lombardia, anche nell'evolversi della legislazione nazionale che, come ora ricordato, vede sottolineata l'importanza degli ambiti ottimali, si è mossa nel quadro già tracciato dalla propria legge

regionale 26/2003 nel dichiarato presupposto che tale legge pur non prevedendo formalmente l'obbligatorietà dell'autorità d'ambito, sostanzialmente ne rispetta i principi ispiratori. La norma prevede infatti che la Regione mantenga funzioni di pianificazione e programmazione (intesa come autorità che definisce gli obiettivi ed i criteri con cui deve essere effettuata la pianificazione) ed assegna alle Province un ruolo sempre più specifico, con funzioni "pianificatorie" specifiche, attuative e di tipo strategico per la gestione dei rifiuti. Le Province, sulla base delle linee guida di redazione contenute nella pianificazione regionale, elaborano, con il concorso dei Comuni, i piani provinciali di gestione dei rifiuti, relativi alla gestione dei rifiuti urbani e speciali, nella logica della programmazione integrata dei servizi, in modo da garantire la competitività del servizio" (Regione Lombardia, Consiglio, *Atto di indirizzi, ai sensi del comma 3 dell'art. 19 della l.r. 12 dicembre 2003, n. 26 in materia di programmazione della gestione dei rifiuti*, 8 novembre 2011, p. 5). Conseguentemente, a norma della l.r. 3/2011 le Province entro un anno dall'entrata in vigore del Programma regionale di gestione dei rifiuti dovranno rivedere i piani e procede alla loro attuazione.

Formalmente il nuovo Piano è stato approvato dalla Giunta regionale nel giugno del 2014. Esso, in particolare, prevede la disapplicazione della preesistente programmazione in materia di localizzazione degli impianti di smaltimento.

Come confermato anche recentemente dalla Corte dei conti, in tutto questo intreccio di normative a futura memoria, resta fermo che spetta ai Comuni "la potestà di gestione" dei servizi di igiene ambientale (Corte dei Conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, 20/2014/PAR del 17 gennaio 2014). Mentre è chiaro che tale potestà per quanto riguarda la raccolta e lo spazzamento va esercitata secondo la normativa consueta sugli affidamenti delle concessioni di servizi pubblici, per quanto riguarda la programmazione di medio periodo e gli investimenti le relative questioni rientrano tuttora nelle formali competenze regionali. Tuttavia non si può escludere che le determinazioni regionali possano essere influenzate dall'eventuale scelta di un'area sub provinciale confinante di collocarsi nella Città metropolitana.

Di fatto attualmente il servizio di igiene urbana a Vigevano viene garantito da Asm Isa Vigevano, società che opera lo stesso servizio anche a Borgo San Siro, Cassolnovo, Garlasco, Gravellona Lomellina, Gropello Cairoli e Tromello e che realizza un "valore della produzione" attorno ai 12 milioni. Asm Isa è al 95% di Vigevano e detiene un'importante partecipazione (20% circa) di Lomellina Energia srl che gestisce il vasto inceneritore di Parona.

Questo impianto, in origine funzionale allo smaltimento dei rifiuti (solidi urbani) della zona B della Provincia di Pavia, ora riceve materiale anche da altre aree geografiche (in particolare dalla Liguria).

L'80% del capitale di Lomellina Energia srl è di Mf Waste, società controllata (al 51%) da Lgh, holding che inserisce Lomellina Energia srl nel suo bilancio consolidato.

In sede di relazione al bilancio 2014 di Asm Isa il collegio sindacale di questa spa hanno richiamato l'attenzione sulla situazione di Lomellina Energia srl, situazione definita dall'organo di controllo "di grande delicatezza". A suo parere la partecipata risulta "poco capitalizzata" e in attesa di recuperare redditività ed efficienza. Anche i revisori del bilancio consolidato 2014 di Lgh hanno redatto apposita notazione sul debito finanziario, di complessivi 54,7 milioni, a carico di Lomellina Energia srl che, a fine 2014, risultava oggetto di trattativa con gli istituti finanziari in vista di una ridefinizione delle condizioni.

In concreto non sembra che nel medio periodo (ovvero nell'arco di qualche anno) la frazione quantitativamente più importante dei rifiuti solidi urbani prodotta a Vigevano, e Comuni al contorno, possa trovare smaltimento ai di fuori dell'impianto di Parona, il quale peraltro è in sé contraddizione del principio dell'autosufficienza per bacini ottimali (ovvero, nella più parte dei casi, provinciali, secondo i confini pre l. 56/2014). Ancora nel campo dello smaltimento, per altre e minori frazioni dei rifiuti, lo scenario può essere diverso ammettendo soluzioni presso impianti non localizzati negli attuali ambiti provinciali pavesi.

Per quanto riguarda la fase del ciclo dei rifiuti a monte dello smaltimento del tal quale e riguardante le parti minori dei materiali raccolti, non possono dirsi scomparse le sollecitazioni verso forme di aggregazioni sovra comunali. La raccolta presenta qualche effetto di *spillover* e qualche soglia dimensionale da superare con profitto. Per esempio, non può essere totalmente rinchiuso in confini comunali tutto ciò che attiene alla sollecitazione dello spirito civico in materia di decoro urbano, riduzione della produzione di rifiuti, riciclaggio domestico e facilitazione della raccolta differenziata. D'altra parte alcune soluzioni tecniche soprattutto degli automezzi adibiti alla raccolta (per esempio, il mezzo specializzato nel lavaggio dei cassonetti e i mezzi specializzati per l'umido) si giustificano soltanto con dimensioni adeguate. Inoltre il riciclaggio o lo smaltimento di alcune frazioni dei rifiuti incominciano dalla raccolta, mentre i relativi impianti di recepimento si giustificano se baricentrici e tali da sfruttare le possibili economie di scala.

Anche in relazione agli sviluppi della normativa regionale prima richiamati e specificamente all'ipotesi di piani rifiuti provinciali da aggiornare, ambienti dell'Amministrazione provinciale di Pavia hanno di recente "rilanciato" la tesi del servizio di igiene urbana organizzato su base territoriale. Al proposito il punto di vista di Vigevano sembra essere almeno cauto, almeno a giudicare da quanto scritto nella relazione al bilancio 2014 di Asm Isa spa (partecipata al 95% da Asm Vigevano e Lomellina spa): *"Ad inizio 2015 la Provincia di Pavia ... ha iniziato una serie di contatti ed incontri con le società che si occupano della raccolta rifiuti ... A seguito di questi incontri è stata prodotta una bozza di costituzione di una Società provinciale ... Questa prima stesura... non ci ha convinto e quindi abbiamo ritenuto di non doverla sottoscrivere. Successivamente sono state elaborate altre bozze di società che non hanno ottenuto la nostra adesione. L'ultima versione, che ci vede sottoscrittori, sostanzialmente non ci impegna a procedere alla costituzione della società provinciale secondo le modalità previste precedentemente, ma apre un dibattito a più lungo termine, nel quale devono essere valutati tutti gli aspetti statutari, economici e di risorse di ogni singola azienda, al fine di definire con esattezza il "peso" di ogni azienda all'interno dell'ambito territoriale ottimale ..."*.

Le tariffe applicate dall'inceneritore di Parona al bacino B della Provincia risultano superiori a quelle praticate dall'impianto di Corteolona nel bacino A. La differenza è dell'ordine del 15%. I prezzi di Parona inoltre risultano tra i maggiori o i maggiori tra quelli praticati in Lombardia.

In realtà e in via di principio l'esame degli aspetti economici da considerare deve partire dall'ipotesi dell'esistenza di economie di scala, un'ipotesi saldamente confermata in letteratura (empirica ed econometrica). Tuttavia, gli studi empirici disponibili in tema di *"refuse collection"* non sono in grado di proporre una regola generale in quanto di solito inseriscono nel servizio anche la fase dello smaltimento ovvero non sono in grado di separare nettamente la raccolta dallo smaltimento. Questa fase è dominata dalla presenza di uno o più impianti (inceneritore o altro impianto a tecnologia complessa) che presuppone o presuppongono il superamento di soglie dimensionali consistenti. Nel caso italiano, e in particolare lombardo e pavese, tra raccolta e smaltimento sono assai labili le interrelazioni non solo societarie e operative, ma anche territoriali.

In Lombardia lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani è legato al funzionamento di 13 inceneritori per una capacità complessiva di trattamento di rifiuti urbani e assimilati di 2.320.000 tonnellate anno. Due di tali impianti sono collocati entro il territorio di Pavia (Parona, con capacità di 340.000 tonnellate, e Corteolona, 63.000 tonnellate). In Provincia di Milano i tre impianti in esercizio hanno una capacità complessiva pari a 703.000 tonnellate. L'impianto di Parona (con chiusura prevista formalmente per il 2027), quanto a capacità, in Lombardia è terzo (dopo Brescia, 630.000 tonnellate, e Milano, impianto di A2a da 475.400 tonnellate). La capacità installata a Pavia è fortemente sovradimensionata, soprattutto rispetto a Milano, mentre per il prossimo futuro lo "Schema di Dpcm di individuazione della capacità nazionale di trattamento dei rifiuti da parte degli impianti di incenerimento ai sensi dell'art. 35 del d.l. 133/2014, convertito con modifiche dalla l. 164/2014" non prevede per la Lombardia nuovi impianti. Anzi, quelli esistenti, secondo il

medesimo documento, sono sovrabbondanti. La stima del fabbisogno di incenerimento si ferma a 1.773.198 tonnellate (nel rispetto del vincolo di raccolta differenziata del 65%, che come da art. 205 del dl 152/2006 doveva essere rispettato entro il 2012).

In questa situazione di forte sovradimensionamento si può aprire, se non è già in opera, una corsa alla concorrenza al trattamento di rifiuti. Può essere un esito non negativo soltanto in presenza di adeguati provvedimenti di internalizzazione degli effetti esterni legati al trasporto su lunghe distanze dei materiali da incenerire.

Inutile, forse, aggiungere che impianti per il tal quale con capacità in eccesso non costituiscono in sé un incentivo all'intensificazione della raccolta differenziata.

A parte la questione dell'inceneritore di Parona, che dal punto di vista economico è sostanzialmente un costo "affondato", anche in materia di raccolta la scelta di Vigevano (e area circostante) di aderire o meno alla Città metropolitana non può che essere assunta con lo sguardo rivolto al futuro. In questo senso potrebbero essere utili, come esempi da replicare, le esperienze maturate in altre parti del Paese. Tra quelle particolarmente positive segnaliamo quella di Contarina spa, totalmente pubblica, operante nella zona di Treviso per complessivi 50 Comuni e circa 550.000 abitanti. La società registra nel 2013 e nel 2014 utili attorno al milione di euro e già garantisce nella zona di competenza una raccolta differenziata all'80%. Il risultato è ottenuto con l'attività di circa 650 addetti e anche grazie ad un sistema di prelievo basato sull'incentivo al singolo utente, cioè applicato attraverso tariffa in ampia misura connessa con la quantità di rifiuto conferito. I costi di gestione per utente risultano sensibilmente inferiori alla media nazionale e alla media del Nord Italia. Le dimensioni del bacino di utenza sono analoghe a quelle dell'intera Provincia di Pavia ma possono essere anche quelle di un'area che comprenda Vigevano, i Comuni limitrofi, nonché Abbiategrasso e i Comuni limitrofi. Peraltro il "caso di successo" Contarina si sviluppa su una superficie di 1300 kmq mentre la Provincia di Pavia si estende per 2970 kmq. Altra differenza importante è costituita dal numero dei Comuni, 50 in luogo di 189.

Nel caso di confluenza di Vigevano nella Città metropolitana, il primo interlocutore sarebbe Abbiategrasso, Comune che attraverso Amaga spa detiene il controllo di Navigli Ambiente srl, nata nel 2005 su iniziativa di Amaga e del Consorzio dei Comuni dei Navigli con l'obiettivo di servire, come si legge sul sito, "un ampio bacino di Comuni del territorio". Sebbene il Consorzio abbia ceduto successivamente le proprie quote ad Amaga, lo spirito "unionista" di Navigli Ambiente non è venuto meno. Sul sito si legge: *"Nella consapevolezza che le scelte strategiche originarie sono ancora valide Navigli Ambiente srl ha attivato rapporti con società pubbliche del settore sviluppando anche ipotesi di fusione, nonché con alcuni Comuni interessati ad acquisire quote in funzione dell'affidamento diretto di servizi"*. Attualmente Navigli Ambiente serve Abbiategrasso e Motta Visconti, nonché altri 20 Comuni per complessivi 132.000 abitanti.

Per quanto riguarda Magenta, dal 2010 opera, con buoni risultati a giudicare dalla quota di raccolta differenziata, Aemme Linea Ambiente nata dal conferimento dei rami d'azienda di Asm Magenta srl e Amga Legnano spa. Aemme Linea Ambiente (sede legale a Magenta) è partecipata all'80% da Amga Legnano spa e al 20% da Asm Magenta. Sul sito compare anche la previsione di *"un successivo ingresso nel capitale sociale di Amga Abbiategrasso"*.

Infine, un processo di aggregazione nell'area in discorso non può non contemplare anche la Sasom Srl, Società ambiente del Sud-Ovest milanese, alla quale ha aderito recentemente anche Binasco portando la compagine societaria a 12 Comuni e l'utenza vicino ai 60.000 abitanti.

Complessivamente il contesto di possibile confluenza di Vigevano e del vigevanese, nel settore dell'igiene urbana, mostra servizi di buon livello qualitativo e una certa tendenza verso processi di aggregazione. Non si trascuri che alla base del successo di tali processi non può non esserci l'accettazione da parte di tutti i singoli Comuni di un unico modello di servizio. Ci possono essere variazioni dettate da circostanze oggettive

particolari, ma sembra difficile che Comuni contigui, appartenenti alla medesima aggregazione di gestione, possano differenziarsi per quanto riguarda per esempio la frequenza della raccolta della frazione umida.

4.4.4 Ciclo idrico integrato

L'avvento della Città metropolitana in questo campo porta una certa razionalizzazione. La Provincia di Milano è organizzata su due Ato separati, con relativo Ufficio d'ambito (retto nelle forme giuridiche dell'azienda speciale) ciascuno, uno per la città di Milano e uno per il resto della Provincia. Interviene ora la già citata l.r. 32/2015 proponendo l'ovvia unificazione dei due Ato e dei due uffici d'ambito. Appare ugualmente probabile se non scontato che Comuni periferici che aderiscano alla Città metropolitana debbano inserirsi nel nuovo Ato.

Sul più importante piano della gestione, la Provincia di Milano presenta un quadro marcatamente unitario a differenza della Provincia di Pavia, dove la gestione del servizio idrico integrato è ancora abbondantemente articolata. Proprio a Pavia, invece, un amalgama accentuato nella produzione di servizi dotati di economie di scala sarebbe particolarmente benvenuto a causa dello sbriciolamento comunale.

In Provincia di Milano, in 131 Comuni tra i quali Abbiategrasso e Magenta, opera il Gruppo Cap, quasi sempre contemporaneamente presente nei tre segmenti dell'acquedotto, della fognatura e della depurazione (con affidamento *in house* con scadenza nel 2033). Cap Holding spa, che si rafforza negli anni 2000 per effetto di alcune incorporazioni, è in totale proprietà della Provincia di Milano e dei Comuni serviti. Per il servizio di acquedotto l'holding opera (nell'area milanese) mediante la società operativa Amiacque, in totale proprietà, e detiene il 10% di Pavia Acque scarl. L'attività del Gruppo Cap si estende infatti anche a 23 Comuni della Provincia di Pavia, tutti dell'area nord – orientale della Provincia²⁶⁰ (nonché ad un certo numero di altri Comuni di Monza e Brianza, Como e Varese).

In Milano città il Cap si occupa della depurazione; acquedotto e fognature sono invece affidate (mediante convenzione con scadenza nel 2027) a Metropolitana Milanese spa (in totale proprietà del Comune di Milano) che fornisce servizi idrici anche a Corsico, Buccinasco, Peschiera Borromeo, San Donato Milanese, Rho Pero (Fiera).

Asm Vigevano e Lomellina spa, al 99% proprietà del Comune di Vigevano e per quote simboliche di altri 15 Comuni dell'area, garantisce le tre fasi del ciclo idrico integrato a Vigevano, Cassolnovo, Gravellona Lomellina, Albonese, Nicorvo, Rosasco, Langosco, Cozzo, Candia Lomellina, Borgo San Siro, Alagna e Gallivola; due fasi a Frascarolo, Lomello, Tromello, Garlasco, nonché il solo acquedotto a Gambolò, Sant'Angelo Lomellina, Gropello, Pieve del Cairo e Torre Beretti e Castellaro.

Asm Vigevano e Lomellina spa detiene il 19% di Pavia Acque scarl che è totale e indiretta proprietà pubblica locale e che, in quanto tale, nel 2014 ha ottenuta dall'Ato di Pavia l'affidamento *in house* per 20 anni con riferimento sia ai Comuni ora ricordati, sia ai Comuni prima citati con riferimento al gruppo Cap, nonché tendenzialmente ad ogni altro Comune della Provincia. Scriviamo "tendenzialmente" in quanto ad oggi sono ancora numerosi i Comuni pavese – 41 la fognatura, 35 la depurazione e 12 l'acquedotto - che gestiscono in economia almeno una fase del ciclo idrico integrato e in quanto un certo numero di essi ha proposto, avverso alla procedura di affidamento *in house*, ricorso al Tar (ancora non deciso).

²⁶⁰ Cap assicura l'intero ciclo a Albuzzano, Badia Pavese, Bascapé, Chignolo Po, Copiano, Corteolona, Landriano, Maghero, Marzano, Miradolo Terme, Monticelli Pavese, Pieve Poro Morone, Santa Cristina e Bissone, Sizzano, Torre d'Arese, Torvecchia Pia; Vistarino. Inoltre due fasi del servizio sono erogate a Genzone, Linarolo, Valle Salimbene, Villanterio. Inoltre Cap cura la depurazione a Gerenzago, nonché a Inverno e Monteleone.

L'assetto societario del gestore "unico" in Provincia di Pavia è peculiare e barocco. Esso fa centro su Pavia Acque, società consortile a responsabilità limitata, partecipata dalle stesse spa operative, che dunque svolgono il duplice ruolo di azionisti e di fornitori. Mentre è fuori discussione (come recentemente sottolineato dalla Corte dei conti, Sezione per il Veneto, deliberazione 527/2015) che la partecipazione indiretta, rispetto alla diretta, renda meno doveroso e necessario il controllo dei Comuni sull'andamento gestionale delle società di pertinenza, è da approfondire: a) se il carattere "consortile" non sia già insito e necessario in una proprietà suddivisa tra diversi Comuni; b) se una società unica, derivante dalla cessione e confluenza dei rami d'azienda delle società ora proprietarie/operative, non possa operare in modo maggiormente spedito e compatto.

Sul piano sostanziale la situazione della Provincia di Pavia è caratterizzata da abbondanza di fonti idriche (non sempre però "in natura" di buona qualità) e da una consistente dotazione infrastrutturale. In particolare sono presenti più di 590 impianti di trattamento e depurazione per una capacità superiore agli 830.000 abitanti equivalenti. A Vigevano per 80.000 (con trattamento fino al terziario), mentre a Cassolnovo, Gravellona Lomellina e Pieve del Cairo risultano presenti ulteriori impianti per una capacità di complessivi 12.000 abitanti equivalenti (con trattamento fino al secondario). L'Ato stima, per una prospettiva anche lontana, una stasi se non una decrescita della domanda di trattamento dei reflui.

Sempre l'Ato, con riferimento all'intero ciclo integrato e a tutto il territorio provinciale, espone un fabbisogno di investimenti, su un orizzonte che arriva addirittura al 2068, dell'ordine dei 900 milioni, di cui 2/3 per l'acquedotto, soprattutto per rinnovo di opere e reti esistenti, e 1/3 per fognature e depurazione, per la maggior parte da riservare all'ampliamento delle infrastrutture esistenti.

Secondo l'Autorità nazionale di controllo il fabbisogno di investimenti per i prossimi 30 anni si aggira attorno ai 65 miliardi, corrispondenti a circa 2,2 miliardi all'anno. Utilitalia concorda sulla cifra complessiva dei 65 miliardi ma afferma che sono necessari 4,5 – 5,5 miliardi annui. Naturalmente, soprattutto in questa materia, risalta il forte squilibrio tra il Mezzogiorno e il resto del Paese.

La pianificazione d'ambito (approvata dalla autorità d'ambito) attuale non supera i 40 miliardi. L'importo dei 900 milioni relativo a Pavia dovrebbe essere accostato più a questo secondo ordine di grandezza che al primo.

Il piano investimenti dell'Ato di Pavia per il periodo 2014 - 2033 prevede interventi per 460 milioni. Di questi, circa 3 dovrebbero essere già stati spesi per opere nell'area di Vigevano.

Secondo recenti notizia di stampa ("La Provincia Pavese" del 10 novembre e del 20 novembre) Pavia Acque si appresta a realizzare investimenti per 107 milioni tra il 2016 e il 2019. Di questi, alla Lomellina sarebbero riservati 3 milioni nel campo degli acquedotti e 20 delle fognature e depurazione. Questa seconda somma dovrebbe comprendere il 1,4 milioni già inserito nella revisione del piano d'ambito con previsione di realizzazione entro la metà del 2016.

Il Cap (Adnkronos" del 1° ottobre), dal canto suo, ha varato un piano da 560 milioni da realizzare entro il 2020, diviso in parti quasi uguali tra i tre settori, acquedotto fognature e depurazione, tale anche da superare ogni tipo di infrazione (ai limiti qualitativi ammessi) nell'intera area di competenza entro la fine del 2015. La convenzione stipulata alla fine del 2013 tra Cap e Ato della Provincia di Milano prevedeva investimenti per 360 milioni (solo Provincia di Milano con capoluogo escluso).

Pro capite la cifra indicata per Pavia è significativamente superiore a quella riferita all'area Cap. Per un confronto più significativo sarebbe utile disporre di dati più analitici sui rispettivi fabbisogni infrastrutturali. Rimane che le cifre indicate per Pavia e per l'area Cap, nel loro insieme, rappresentano una parte consistente degli investimenti programmati per l'intera Lombardia che Ref Ricerche stima in 849 milioni (ma solo per il periodo 2015 – 2017). Per questi investimenti non è previsto alcun contributo (in conto

capitale) da parte dello Stato. I relativi oneri dovranno essere recuperati manovrando opportunamente le tariffe.

Per la copertura finanziaria degli investimenti, nella pianificazione ufficiale dell'Ato Pavia, è ipotizzato il ricorso sia a capitale di rischio, in misura più contenuta, sia a erogazioni bancarie, in misura più ampia. Il primo canale dovrebbe sfociare in Pavia Acque scrl e dovrebbe essere garantito dagli aumenti di capitale sopportati dalle società operative/socie. Sempre dalle recenti notizie di stampa prima riportate, tuttavia, Pavia Acque conterebbe soprattutto sul finanziamento bancario.

Va però aggiunto che, nel settore, oltre al capitale di rischio e ai prestiti bancari sembra promettente anche una terza modalità di finanziamento di tipo obbligazionario o "idro bond". Questi titoli forse si consigliano per emittenti di una certa dimensione, con lunghe prospettive di stabilità, sebbene dal lato dell'assorbimento da parte del mercato venga coinvolta una certa identificazione con il territorio.

Senza specifico riguardo allo strumento di provvista, la correlazione tra capacità di finanziamento e di avviare cantieri e dimensioni delle gestioni è sottolineata anche dal recente rapporto di Ref Ricerche sul settore idrico. *"Gli investitori istituzionali tornano a guardare al settore con maggiore fiducia: dopo il crollo dell'operatività finanziaria seguito al referendum del 2011 nel 2014 si assiste ad un ritorno di interesse degli investitori istituzionali, a cui dal 2015 si affianca anche il sostegno delle banche commerciali. Alcune rilevanti esperienze – Smat, Acquedotto Pugliese, Cap Holding, Mm, Vivereacqua, Acquedotto del Fiora, Multiservizi – mostrano che le nuove regole, accompagnate da adeguate competenze manageriali, da un solido piano industriale e da una governance locale chiara e affidabile, sono già oggi in grado di assicurare uno sviluppo degli investimenti coerente con le migliori esperienze internazionali, con un costo della provvista competitivo".*²⁶¹

Per quanto riguarda le tariffe, nel contesto nazionale la tendenza in atto da qualche anno e non superabile nel prossimo futuro è verso un aumento, per lo più giustificabile con il recupero di livelli infrastrutturali adeguati. Rimangono e rimarranno differenze più che significative.

Anche l'Ato di Pavia è caratterizzato da una pronunciata differenziazione dei livelli tariffari, che vede penalizzato l'Oltrepò, dove l'acqua "quota" generalmente 0,84 euro per metro cubo, mentre nel resto della Provincia l'importo di riferimento è 0,65 (come anche a Voghera). E' previsto un piano verso l'uniformità con obiettivo 2033.

I confronti tra tariffe non sono agevoli perché incidono specificità territoriali e particolarità di conteggio di ogni singolo gestore. Tuttavia, qualche dato è di indiscutibile significato.

Sul piano nazionale è disponibile una classifica sulla spesa per utente domestico tipo. Questa vedeva nel 2013 prima Firenze (Comune) con 542 euro e penultima Milano con 123 euro. Pavia è al 78° posto con 261 euro (dati Cittadinanzattiva). La bolletta per una famiglia di tre persone per un consumo di 150 metri cubi anno nel 2015 segnava il minimo a Milano con 106 euro, nonché un valore contenuto a Pavia con 241 euro, mentre in città come Firenze, Pisa, Pistoia e Siena si superavano i 400 euro (dati Creaf – Federconsumatori, in "Il Sole 24 Ore" del 4 gennaio 2016).

Relativamente al contesto locale (e al 2015), possiamo notare che nel campo degli usi diversi da quello domestico, all'acqua di utenti industriali (sopra i 15 addetti) in Vigevano viene applicato un costo complessivo di 1,92 euro (rispettivamente 0,96 per l'acquedotto, 0,24 per la fognatura e 0,72 per la depurazione). Ad Abbiategrasso, per tutti gli usi diversi da quello domestico e da quello agroalimentare, la tariffa è 1,22 euro (0,57 per l'acquedotto, 0,17 per la fognatura e 0,48 per la depurazione). A Magenta il dato è 1,10.

²⁶¹ Ref Ricerche, 2015, *Regole chiare e "governo" del settore: investire nell'acqua, investire in sviluppo*, Milano, pp. 6-7.

Nell'area milanese si registrano anche bassi importi di "quota fissa" della bolletta dell'acquedotto. PaviaAcque ha fissato la quota fissa per acquedotto (uso domestico, prima casa) per il 2014 e il 2015 rispettivamente in 6,77 e 7,18 euro. Il Cap, per i Comuni milanesi, applica generalmente la quota fissa di 3,5 euro e, per i Comuni pavesi, di 6,35 euro. Ad Abbiategrasso la quota fissa è per l'appunto di 3,5 euro (fino a 1.22 metri cubi); Magenta fa però eccezione con 12 euro. A Milano città la quota fissa era di 3 euro nel 2013; successivamente è stata introdotta una tariffa progressiva. Nel 2015 la Mm applica una tariffa fissa proporzionale e crescente di 28 centesimi al metro cubo fino ai primi 100 metri cubi di consumo (47 centesimi tra 100 e 500 metri cubi).

Nelle classifiche nazionali e regionali il Comune di Milano e la Provincia di Milano presentano posizioni invidiabili anche secondo un altro indice che di solito è utilizzato per indicare il livello di efficienza del servizio idrico. Si tratta della dispersione della rete, i cui dati, sempre raccolti da *Legambiente* e di *Cittadinanzattiva*, indicano che, riflettendo le medie regionali stabilite dai capoluoghi di Provincia, alla Lombardia spetta il primato con il 19% a fronte di una media nazionale del 33% (anno 2012). Milano città ha il 14%, così come Pavia città (Cremona 12%, Lodi 13%, ma livelli ben peggiori riguardano Como e Varese).

Complessivamente Milano e Pavia giocano nello stesso campionato, di serie A, ma al momento non entrambe per lo scudetto.

4.4.5 Alcune considerazioni di sintesi

I servizi oggetto di questa parte della ricerca sono di grande rilievo ai fini della qualità della vita dei cittadini e rivestono un'importanza non minore per l'attività produttiva, soprattutto di carattere industriale. Una caratteristica che li accomuna, dall'energia ai trasporti, dai rifiuti all'acqua, è costituita dalla sostenibilità ambientale. In Lombardia e in particolare nell'area della Provincia di Pavia alcuni indici di sostenibilità ambientale sono scadenti. Politiche di preservazione della qualità ambientale efficaci possono essere concepite soltanto per contesti ampi. Ne potrebbe discendere un argomento, di prospettiva, a favore della Città metropolitana.

Tuttavia anche le tendenze positive e augurabili devono trovare un riscontro concreto. Per esempio, i trasporti collettivi su gomma probabilmente devono essere intensificati passando da un miglioramento e un adeguamento tecnologico dei mezzi. Se la Città metropolitana orientasse le sue scelte di fondo verso obiettivi di questo tipo, l'adesione di Vigevano e di altre realtà contermini segnerebbe qualche punto a suo favore.

Naturalmente, al fondo di (quasi) ogni politica troviamo la questione dei finanziamenti. Nel caso dei servizi locali di interesse economico generale la regola, sostanzialmente applicata nel contesto lombardo, milanese e pavese, è quella del pareggio delle gestioni, realizzato mediante tariffe adeguate a costi tenuti a bada da conduzioni aziendali accorte. Tuttavia, il legame tra tali servizi e la più ampia sfera della finanza pubblica (nazionale e locale) si installa a due importanti livelli: a) il ristoro di prestazioni di carattere sociale e di incentivazione ambientale; b) il finanziamento degli investimenti necessari per recuperare ritardi infrastrutturali e per acquisire impianti alla frontiera tecnologica.

Come è noto, dopo i colpi inferti dalla crisi e anche a causa di scelte centrali e centralistiche discutibili, l'assetto della finanza locale è stato ridotto ad una situazione di perdurante incertezza. Si impone una ricostruzione, dal finanziamento delle Regioni a quello dei Comuni, che però non trascuri alcuni elementi positivi che sopravvivono. Tra questi si può menzionare il prelievo automobilistico (sulle polizze Rc auto e l'Ipt) che è tuttora conferito alle Province e alle Città metropolitane le quali, peraltro, trasferiscono il relativo gettito allo Stato. Se fosse ripristinato un corretto rapporto tra imputazione di questo tipo di

prelievo e utilizzo del gettito ad incominciare dalle Città metropolitane, dotando le medesime di un'ampia dose di autonomia, anche sotto questo aspetto l'adesione a Milano aumenterebbe di attrattiva.

Anche nel campo dei servizi, gli investimenti possono/devono essere finanziati con debito. A fronte di una domanda sostanzialmente stabile nel tempo e per effetto di gestioni aziendali normalmente efficaci ed efficienti (in un quadro di proprietà pubblica e mista), il settore dei servizi locali può essere inteso tra i più adatti a giovare di finanziamenti (obbligazionari non subordinanti, *ça va sans dire* di questi tempi)) alternativi sia al debito pubblico propriamente inteso, sia alla provvista derivante dalle banche. Si tratterebbe di un debito collettivo (e di un corrispondente credito) che un mercato composto di utenti assorbirebbe, in singole piccole quote, con la benevolenza derivante dalla certezza di non perdere il proprio capitale e dall'accettazione di uno scambio tra bassa remunerazione e realizzazione di infrastrutture essenziali per le comunità locali (depuratori, impianti di recupero di materiali di scarto, generazione di energia da fonti rinnovabili, moderne linee di trasporto). E' chiaro che una proiezione verso forme di finanziamento di questo tipo si può immaginare e realizzare in ambiti non complessivi ma neppure ristretti. Ancora una volta la taglia metropolitana dovrebbe essere quella adatta.

Vigevano, come molti altri Comuni dell'area in discorso, svolge per una parte dei servizi in discorso il duplice ruolo di proprietario e di utente. Non sono ruoli necessariamente in contrasto reciproco se, ben inteso e in via di larga massima, il proprietario non accetta di sobbarcarsi le perdite e se l'utente è tenuto a pagare tariffe stabilite nei canoni della regolamentazione nazionale. In questo momento storico l'obiettivo prevalente in tutto il Paese richiede di rilanciare lo sviluppo fornendo ad esso basi solide. Conseguentemente tra profitti di una partecipata e migliore qualità dei servizi la bilancia delle scelte dei Comuni dovrebbe pendere verso la seconda alternativa. Rinunciare ai profitti nell'attuale situazione precaria della finanza locale può essere difficile e, quindi, il discorso torna al problema più generale della riforma del finanziamento delle autorità locali.

Tuttavia il dilemma tra profitti derivanti dalle gestioni e qualità dei servizi non scompare se si decidesse di non aderire, rimanendo nell'attuale compagine provinciale. L'adesione, invece, comporta per Vigevano un tanto in più di capacità di aggregazione e di condivisione. In termini parzialmente diversi si può indicare che l'adesione implica un certo sacrificio di autonomia. L'adesione dovrebbe però ripagare in un miglioramento della qualità dei servizi.

Nel complesso, se si prende in esame l'ipotesi di ingresso di Vigevano nella Città metropolitana dalla visuale dei servizi locali, l'aspettativa che ne emerge non è di un pranzo di gala. Certamente non basterà una decisione che per quanto maturata e discussa si esaurisca in un atto burocratico.

Parte C

Capitolo 5

Il quadro delle risorse²⁶²

5.1. Aspetti economici e finanziari generali delle Città metropolitane

Il concetto di città non appartiene al linguaggio giuridico-amministrativo che preferisce invece il concetto uniforme di Comune, e dunque le città sono state considerate come un Comune più grande, trascurando che sono da sempre il luogo privilegiato: 1) delle libertà economiche, la libertà di comprare e vendere beni, la libertà di intrapresa e di contratto; 2) dell'azione economica a livello regionale e statale; 3) della complessità del governare le interdipendenze tra i Comuni capoluogo, di prima e seconda corona e delle aree metropolitane.

Da questo punto di vista, va ricordato che non è mai esistita una politica nazionale per le grandi città, il ministero per le Aree urbane è stata una breve apparizione, le politiche per la casa, per il trasporto pubblico e la riduzione dell'inquinamento sono state molto deboli. Bisognerà attendere la legge n. 142 del 1990 per configurare un doppio e specifico livello di governo, comuni più Città metropolitana, istituita ma rimasta un governo promesso, mentre in Francia è del 1966 la prima legge a favore delle città di Parigi, Lione e Marsiglia che ha anticipato le istituzioni per la cooperazione intercomunale in ambito urbano (le Comunità di agglomerazione, le Comunità urbane e di recente le Métropoles).

In Italia, lo Stato centrale ha sempre compresso l'autonomia locale attraverso l'uniformità delle funzioni, delle forme di governo e della finanza locale, in pratica secondo il principio un governo un territorio, mentre le esperienze internazionali di governo delle città erano ispirate al principio non più governi, ma più governo. Anche in questa fase di neocentralismo, ciò che fa problema per le città non sono i governi ma il governare i processi decisionali multilivello a dimensioni territoriali adeguate. Per fare un esempio le grandi trasformazioni territoriali dipendono dalla capacità di costruire politiche e progetti mediante l'interazione tra attori pubblici e privati piuttosto che dalle diverse tipologie degli strumenti di pianificazione e di livelli di governo.

In questa prospettiva la disponibilità di risorse finanziarie e fiscali autonome delle Città metropolitane è una condizione necessaria e assume un ruolo importante anche per favorire lo sviluppo economico regionale e

²⁶² Testi a cura di Vittorio Ferri, Università degli Studi di Milano Bicocca.

nazionale. Considerato che le Città metropolitane non sono un governo locale in quanto caratterizzate dalla presenza di popolazione non residente, il loro sistema di finanziamento nel medio lungo periodo dovrà essere molto differenziato tra le medesime (si pensi alle differenze tra Milano, Roma e Reggio Calabria) e da quello delle ex province in quanto:

- hanno ricevuto nuove funzioni fondamentali dalla l. 56/2014;
- forniscono servizi più numerosi, complessi e costosi a residenti, non residenti e imprese, rispetto a quelli offerti da una provincia di piccole e medie dimensioni;
- sono caratterizzate da maggiore sviluppo economico per la presenza di particolari settori economici e produttivi, di basi imponibili (immobiliari e non) e di capacità fiscali più elevate²⁶³;
- sono caratterizzate dalla presenza di significative differenze tra popolazione residente e popolazione presente, alloggiata, pendolare-giornaliera e di contatto, che usufruisce di servizi offerti nelle aree metropolitane.

Considerato l'elevato livello della tassazione complessiva a carico dei cittadini e delle imprese, dovuto anche all'aumento dell'imposizione sul settore immobiliare negli ultimi anni, le modifiche alle modalità di finanziamento delle Province verso le Città metropolitane per finanziare le loro funzioni fondamentali dovranno considerare i rischi di crisi fiscale delle città.

5.2. La regione urbana, l'area metropolitana, l'ex Provincia: i confini ristretti della Città metropolitana di Milano

Secondo l'OCSE la regione urbana milanese è composta da 7,4 milioni di abitanti (comprende le province di Varese, Como, Lecco, Bergamo, Pavia, Lodi e Novara, oltre a Milano) cioè circa il doppio di quelli della provincia di Milano, figura al 4° posto nella classifica degli Stati dell'Unione europea ed al 14° in quella per l'intera area dei paesi aderenti all'OCSE. È caratterizzata da fenomeni come lo *sprawl* urbano ed estesi flussi di pendolarismo, che hanno generato un *deficit* di infrastrutture pubbliche nelle zone suburbane che aggravano la congestione viabilistica e l'inquinamento, riducono la qualità della vita, l'attrattività e la competitività di un territorio strategico per l'economia della Lombardia e dell'Italia.

Senza entrare nel merito delle definizioni e delle delimitazioni delle aree urbane, metropolitane, delle regioni urbane, dell'area vasta, risulta evidente che i confini della Città metropolitana di Milano sono "ristretti" e inadeguati rispetto alla dimensione dei fenomeni metropolitani.

Con una taglia demografica tra le più elevate, pari a 3.176.180 unità di popolazione residente al 1 gennaio 2014 per Milano e di 3.127.390 unità per Napoli, risultano le Città metropolitane con il territorio più contenuto, rispettivamente pari 1.576 kmq e 1.179 kmq. Inoltre, presentano una densità pari a 2.016 ab/kmq, per Milano e 2.653 ab/kmq per Napoli, mentre il valore medio delle Città metropolitane è pari a 551 ab/kmq. Nei due casi la superficie è molto inferiore a quella di Roma Capitale pari a 5.363 kmq che presenta una popolazione residente di 4.321.244 unità e una densità di 806 ab/kmq. Dunque il territorio attuale della Città metropolitana risulta inadeguato rispetto ai fenomeni metropolitani e alla regione urbana milanese, pertanto la modifica dei confini e l'adesione di nuovi comuni risulta desiderabile per il governo dell'area metropolitana.

²⁶³ Nel 2010 la Provincia di Milano ha avuto un Pil pari a 147.575, un Pil procapite di 48.570 che rappresentano i valori massimi tra le province italiane, mentre la Provincia di Pavia ha avuto un Pil pari a 15.332 e un Pil procapite di 28.613

Le Città metropolitane sono territori di circolazione, luoghi della competizione globale che concorrono per attrarre attività economiche, investimenti, persone, risorse, eventi, che richiedono una riorganizzazione del chi fa cosa tra i livelli di governo e la disponibilità di risorse fiscali e strumenti di finanziamento specifici per competere a livello internazionale.

Se consideriamo le Città metropolitane come un livello di governo che offre servizi, ai cittadini, alla popolazione presente sul territorio e alle imprese, allora dovrebbe essere composto da comuni di dimensioni rilevanti (nell'ordine di 20.000 abitanti) per sfruttare le relazioni funzionali tra comune centrale e comuni dell'area metropolitana e massimizzare le economie di scala e di funzione. I suoi confini non dovrebbero coincidere con quelli dell'attuale provincia e comprendere, ad esempio, anche i comuni aeroportuali di Malpensa²⁶⁴. Con riferimento alle classi di popolazione dei comuni va osservato che la Provincia di Pavia presenta 5 comuni con popolazione maggiore di 10.000 abitanti mentre in quella di Milano sono 59 su 188 in Lombardia (si veda la Tab. 1 riportata in appendice). Se trascuriamo Milano (1.337.155 abitanti), solo 4 comuni superano i 50.000 abitanti: Sesto San Giovanni 81.490 abitanti, Cinisello Balsamo 75.191 abitanti, Legnano 60.451 abitanti e Rho 50.496 abitanti (dati Istat al 1 gennaio 2015). Pertanto, l'adesione del comune di Vigevano è importante in quanto oltre a diventare tra i primi comuni per popolazione, contribuisce ad adeguare i confini della Città metropolitana ai fenomeni metropolitani (ad esempio il pendolarismo), ed a riequilibrare i rapporti tra centro e periferia nella Città metropolitana. La presenza di comuni di taglia simile può facilitare la costruzione di politiche pubbliche più appropriate rispetto alle esigenze dei comuni di tali dimensioni.

L'adesione di comuni alla Città metropolitana di Milano, oltre ad essere una scelta strategica di tipo opportunistico, ed a sottolineare l'inadeguatezza dei confini provinciali, è rilevante in quanto aumenta la legittimità politica del nuovo livello di governo e riduce i timori circa l'egemonia del comune capoluogo.

5.3. Le ragioni economico-finanziarie generali a favore dell'adesione di comuni contermini

A oltre vent'anni dalla loro istituzione le Città metropolitane, da governo promesso, sono diventate una realtà come effetto inatteso dell'abrogazione delle Province, e, tra le funzioni fondamentali loro assegnate²⁶⁵, dovranno svolgere anche funzioni tipicamente di spesa come mobilità e viabilità e sviluppo economico e sociale.

Le competenze effettive della Città metropolitana di Milano dipenderanno dalla ri-assegnazione delle funzioni delle ex Province verso la Regione e dall'eventuale devoluzione di nuove funzioni da parte della Regione e dei Comuni, con il contestuale trasferimento delle risorse necessarie al loro esercizio.

Nel contesto della crisi finanziaria e del nuovo centralismo nei rapporti tra lo Stato ed i livelli di governo territoriali, oltre alle diverse prospettive del finanziamento delle ex Province e delle Città metropolitane, di cui si dirà in seguito, dal punto vista economico-finanziario importanti differenze tra i due governi in parola

²⁶⁴ Posto che la funzione aeroportuale è molto importante dal punto di vista economico per le aree metropolitane, va ricordato che tutti gli aeroporti sono localizzati in comuni appartenenti alle Città metropolitane. La sola eccezione è Milano Malpensa il cui sedime aeroportuale appartiene ai comuni di Cardano al Campo, Casorate Sempione, Ferno, Lonate Pozzolo, Samarate e Somma Lombardo in Provincia di Varese.

²⁶⁵ Le funzioni fondamentali assegnate dal comma n. 44 della l. 56/2014 sono : i) il piano strategico triennale del territorio metropolitano; ii) la pianificazione territoriale generale, ivi comprese le strutture di comunicazione, le reti di servizi e delle infrastrutture appartenenti alla competenza della comunità metropolitana (...): iii) la strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici, organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano (...); iv) mobilità e viabilità (...); v) promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale,

riguardano i servizi a rete (trasporti, infrastrutture...) e quelli ad alto profilo tecnologico (linee di trasporto metropolitano, smaltimento rifiuti, controllo della circolazione e dell'inquinamento) la cui realizzazione e gestione dipende dalle capacità di programmazione e di pianificazione, dalla disponibilità di risorse finanziarie per gli investimenti e dalla capacità di gestione di società/agenzie specializzate.

Ora, considerato che negli ultimi anni l'allocazione di finanziamenti alle città è passata solo per leggi speciali legate ad eventi (realizzati nelle grandi città), anziché per strumenti di programmazione (tipo i contratti di piano Stato-Città nell'esperienza francese), va sottolineato che di fronte ai tagli alle risorse finanziarie alle Province (ed ai Comuni), l'adesione alla Città metropolitana di Milano può comportare maggiori opportunità di finanziamento di politiche, progetti, infrastrutture, servizi per i comuni aderenti. In questo senso si ricorda l'azione del Comune di Milano come capitale dell'innovazione già negli anni cinquanta e sessanta, fondata su una straordinaria capacità tecnico-realizzativa della quale ha beneficiato l'intera area metropolitana.

5.4. Il finanziamento dei governi metropolitani in Europa

Pur in presenza di forme di governo metropolitano molto differenziate per dimensioni territoriali, forma istituzionale e funzioni esercitate, la soluzione per il finanziamento adottata in molti casi europei, è quella "centralistica", basata cioè su trasferimenti dall'alto, in particolare dagli Stati centrali. Esistono tuttavia due eccezioni importanti. L'esperienza di Barcellona è significativa in quanto ad una efficace programmazione pluriennale degli investimenti (programmi specifici per la coesione sociale, la riqualificazione urbana, il progetti e le politiche urbane) è associato il gettito di un tributo immobiliare, istituito solo su una parte del territorio metropolitano coincidente con la rete del trasporto pubblico. Il gettito è utilizzato per finanziare quest'ultima voce di spesa.

Nel esperienza francese esistono soluzioni differenziate tra Comunità di agglomerazione, Comunità urbane e Métropoles, e per quest'ultima istituzione nei casi Parigi, Marsiglia e Lione, ma solo in quest'ultimo caso la Métropole ha sostituito il Dipartimento (che continua ad esercitare le proprie funzioni sui restanti 229 comuni) nel territorio della Comunità urbana, dalla quale ha ereditato le funzioni e le risorse finanziarie e fiscali assegnate. La finanza della Métropole di Lione sarà fondata sulle entrate e sulle spese della Comunità urbana e del Dipartimento. La composizione delle entrate per il 2015 risulta così prevista: 65% di entrate fiscali, 25% di trasferimenti dello Stato, 10% dalla gestione di servizi.

5.5. Aspetti problematici, di carattere generale, relativi all'adesione dei comuni contermini alla Città metropolitana di Milano

Senza entrare nel merito del mancato coinvolgimento delle Regioni (peraltro ancora equi-ordinate rispetto allo Stato, alle Province, ai Comuni e alle Città metropolitane), nell' individuazione dei confini e nella costruzione delle Città metropolitane è necessario richiamare l'attenzione su alcune problematiche generali derivanti dai processi di adesioni dei Comuni, che risultano collegati alla scelta di far coincidere i confini delle Città metropolitane con quelli delle rispettive Province²⁶⁶.

²⁶⁶ Da questa scelta deriva l'appartenenza di comuni montani alle Città metropolitane. Nel caso di Torino è composta da 315 comuni (valore massimo a livello nazionale) di cui 206 inferiori a 3.000 abitanti, suddivisi in 11 zone omogenee, di cui solo 4 appartenenti all'area metropolitana, mentre le restanti comprendono i comuni montani organizzati in 6 comunità montane. Anche la Città metropolitana di Bologna comprende comuni montani.

Tra le criticità della l. 56/2014 va sottolineata l' assenza di criteri oggettivi per la delimitazione dei confini delle Città metropolitane rispetto alle rispettive aree e di adeguati meccanismi di entrata e di uscita dei Comuni. Infatti il comma 6 fa riferimento all'adesione alla Città metropolitana e alla "modifica delle circoscrizioni provinciali limitrofe" (è appena il caso di ricordare che per la Città metropolitana di Bari è emersa l'ipotesi di adesione della Provincia di Matera), ma ad esempio non è prevista la consultazione dei comuni membri della Città metropolitana rispetto alle nuove adesioni. Inoltre la legge in parola non fa riferimento a strumenti di raccordo dell'azione pubblica tra i comuni interni ed esterni ai confini delle Città metropolitane utili a trattare il problema della mancata coincidenza dei confini tra area e Città metropolitana e in qualche misura forse di modificare le scelte circa l'adesione dei comuni. Più in generale è stata trascurata anche l'esigenza di costruire forme di governo urbano nelle aree vaste che comprendono i comuni capoluogo di provincia e quelli di prima (e seconda) corona.

Nel caso della Città metropolitana di Milano emergono numerose criticità, finora sottovalutate, relative ai processi di adesione in corso:

- l'adesione dei nuovi comuni modificherà la distribuzione territoriale dei consiglieri delegati eletti e la distribuzione della rappresentanza politica tra le diverse classi di comuni della Città metropolitana;
- la mancata attenzione alla possibile adesione non solo di comuni singoli, ma di gruppi di comuni contermini, ad esempio i comuni aeroportuali di Malpensa;
- la mancata attenzione alle conseguenze derivanti dall'adesione di comuni sulle attività amministrative periferiche dello Stato, esercitate a livello provinciale quali Prefetture, Provveditorati scolastici, Soprintendenze per i beni culturali, ecc., nonché all'esercizio delle funzioni regionali in materia di sanità (eventuale modifica dei confini delle Aziende sanitarie);
- i necessari approfondimenti relativi alle problematiche riguardanti: i) la variazione dei confini di alcuni strumenti della pianificazione provinciale esistente, ad esempio il Piano territoriale di coordinamento provinciale (PTCP) delle province contermini e dei nuovi strumenti di pianificazione strategica della Città metropolitana; ii) l'individuazione dei confini delle zone omogenee all'interno della Città metropolitana, effettuata presumibilmente sulla base degli ambiti del PTCP della Provincia di Milano; iii) l'individuazione da parte delle Regioni degli ambiti territoriali ottimali (A.T.O) per l'esercizio di alcune funzioni;
- le problematiche relative agli adempimenti burocratici ed ai relativi costi per gli enti coinvolti, i cittadini e per gli attori dei diversi settori economici nella fase iniziale dell'adesione.

Di fronte a queste criticità e problematiche generali, e ad altre di difficile individuazione a priori, si ritiene necessaria la costruzione di un processo di consultazione dei numerosi attori coinvolti, pubblici, economici e sociali che dovranno modificare le proprie strutture organizzative e potranno evidenziare problemi finora trascurati nel processo di adesione dei comuni e fornire indicazioni utili circa i vantaggi e gli svantaggi e a ridurre i problemi nella fase attuativa. L'esperienza francese del *Débat public*, attivata da tempo in numerosi settori delle decisioni pubbliche di tipo territoriale e multilivello, può costituire un importante riferimento operativo coerente con il principio "conoscere per deliberare".

5.6. Il quadro finanziario delle Province

La l. 56/2014 ha profondamente modificato il governo cosiddetto di area vasta. Tuttavia, l'abolizione delle Province, intese come governo eletto dai cittadini, è la conseguenza della scelta di ridurre la spesa pubblica

in periferia, piuttosto che l'esito di un progetto strategico di riordino dei governi territoriali, con particolare attenzione alle aree metropolitane e urbane. Pertanto, il quadro che emerge a un anno dall'approvazione della legge n. 56 presenta numerose criticità.

Già nei mesi successivi all'approvazione la legge in parola è stata oggetto di numerose modifiche che hanno riguardato la disciplina degli statuti, gli eletti, il personale, il funzionamento degli organi ed il finanziamento, nonché di accordi tra Stato, Regioni, Province e Comuni in sede di Conferenza unificata con riferimento all'individuazione delle funzioni, dei beni, delle risorse finanziarie e di attuazione delle disposizioni in materia di personale. Rispetto al riordino del governo di area vasta perseguito dalla legge n. 56, la complessità del quadro legislativo è risultata ulteriormente aumentata anche dalle iniziative legislative di numerose Regioni.

Prima e dopo l'approvazione della legge n. 56 sono stati numerosi i provvedimenti in materia di finanza pubblica dai quali è emersa la volontà del legislatore di modificare il quadro delle entrate e delle spese a disposizione delle Province e degli altri livelli di governo territoriale, anziché di attuare la legge delega 42/2009 sul federalismo fiscale.

Nel periodo 2008-2015 (dal d.l. 112/2008 al d.l. 192/2014) sono state effettuate 45 manovre (comprendenti 758 azioni, con un massimo di 15 provvedimenti nel 2013) che hanno cercato di ridurre l'indebitamento dello Stato. In particolare, va ricordato che secondo l'art. 12 della l. 243/2012 "Regioni, Province, Comuni e Città metropolitane concorrono ad assicurare la sostenibilità del debito pubblico".

A partire dal 2010 le Province hanno subito consistenti tagli alle loro risorse finanziarie. L'art. 14 del dl. n. 78 del 2010 ha disposto una riduzione delle risorse pari a 500 milioni di euro, ai quali si sono aggiunti 415 milioni di euro disposti dall'art. 28 del d.l.n. 201. Nel periodo 2013-2018 numerosi provvedimenti hanno assegnato tagli crescenti alle Province. Per un quadro generale dei tagli a carico delle Province e per un confronto con i comuni e le Regioni si vedano le tabelle n. 2 e n. 3 riportate in appendice.

Dopo aver evidenziato che il comma 150-bis della legge n. 56 prevede a carico delle province e delle Città metropolitane, un contributo alla finanza pubblica pari a 100 milioni di euro nel 2014, 60 milioni di euro nel 2015 e 69 milioni di euro per il 2016, da ripartire con decreto del Ministero dell'Interno, va ricordato che il quadro finanziario considerato alla base della legge n. 56 del 2015 per le ex province ha subito una profonda mutazione, dovuta al comma 418, dell'art. 1 della legge n.190 del 2014 (di stabilità per il 2015), che ha fissato il concorso delle ex-province al bilancio dello Stato pari a 1 miliardo nel 2015, 2 miliardi nel 2016 e 3 miliardi nel 2017 e nel 2018.

Rispetto a questa evoluzione del quadro finanziario delle province va osservato che i criteri utilizzati nei diversi provvedimenti per i ripartire i tagli alle Province e alle Città metropolitane sono molto eterogenei: nel caso della ripartizione dei 100 milioni di euro per l'anno 2014, il contributo di 66 milioni è stato calcolato proporzionalmente al numero delle sezioni elettorali, mentre il contributo relativo ai 34 milioni di euro stato calcolato in proporzione alle spese per gli organi istituzionali. Anche nel caso della ripartizione del contributo delle Città metropolitane e delle Province alla riduzione della spesa pubblica (D.L. n. 66/2014, art. 47 comma 2 lettere a, b, c) i criteri sono stati molto diversi. In proporzione alla spesa media 2012-2014 per i 510 milioni di euro della lettera a), pari a 25.222.407 € per Milano e 4.962.466 € per Pavia; in proporzione al numero di autovetture per 1 milione di euro della lettera b), pari a 22.144 € per Milano e 16.871 € per Pavia; in proporzione alle spese per incarichi di consulenza studio e ricerca e per i Co.Co.Co per i 5,7 milioni di € della lettera c) , pari a 66.282 € per Milano e 131.375 € per Pavia, per un totale rispettivamente di 25.310.833 € e di 5.110.712 €. Anche la nuova procedura seguita da SOSE per attuare il riparto dei tagli previsto dalla legge di stabilità 2015, (l. n. 190, art. 1 comma 418) pari a miliardo di € per il

2015, 2 miliardi per il 2016, 3 miliardi per il 2017, non è esente da critiche, per quanto vi sia uno sforzo di maggior “oggettivazione” (confronto tra la spesa corrente efficientata delle funzioni fondamentali con la capacità fiscale) rispetto al passato. Più in generale va osservato che per le funzioni principali delle Province, istruzione pubblica, strade e territorio, ambiente e trasporti il confronto tra la spesa storica e i fabbisogni standard evidenzia margini esigui per guadagni di efficienza.

5.7. Il finanziamento della Città metropolitana di Milano

In questa fase confusa e incerta per i governi e per la finanza locale si pone il problema del finanziamento delle funzioni e dei servizi dell'ex Provincia nonché delle nuove funzioni fondamentali che saranno svolte dalla Città metropolitana, con importanti problemi anche dal punto di vista della rappresentanza politica e del controllo dei cittadini di fronte a scelte in materia di tributi locali effettuate da un governo di secondo livello.

Le differenze in termini di risorse fiscali e finanziarie disponibili tra i due enti a regime potranno risultare significative in ordine al necessario finanziamento delle funzioni fondamentali assegnate ed alla disponibilità di particolari nuove fonti di entrata per la Città metropolitana di Milano, con vantaggi e svantaggi, variabili tra cittadini, categorie di contribuenti e di utilizzatori dei due territori, in relazione alle diverse forme di finanziamento e di prelievo fiscale utilizzate, al livello di pressione fiscale, di servizi e di investimenti offerti. Le ipotesi di nuove risorse finanziarie e fiscali a favore della Città metropolitana di Milano (differenziate rispetto alle altre e alle Province lombarde) possono essere avanzate sulla base di numerose fonti di finanziamento desiderabili dal punto di vista teorico per i governi metropolitani. Nei prossimi anni saranno necessari provvedimenti dello Stato e di Regione Lombardia che possono fare riferimento anche ai numerosi provvedimenti specifici disposti per Roma capitale negli ultimi anni, che tuttavia non hanno migliorato la situazione del bilancio.

Il ruolo forte o debole della Città metropolitana di Milano dipenderà dalla disponibilità (e dalla manovrabilità) di risorse finanziarie e fiscali specifiche rispetto non solo a quelle delle ex Province, ma soprattutto a quelle delle altre Città metropolitane, nonché dalla capacità di saper collaborare alla costruzione del futuro in maniera congiunta con i Comuni e con la Regione.

Da questo punto di vista va ricordato che lo statuto della Città metropolitana di Milano, all'art. 32 dedicato ai rapporti con la Regione, al comma 3 precisa che *“La Città metropolitana, anche su proposta di uno o più comuni, promuove altresì accordi di programma e altre forme di collaborazione con la Regione Lombardia, aventi per oggetto interventi nel suo territorio, compresa la realizzazione di opere pubbliche”*. La Città metropolitana di Milano persegue obiettivi di quantificazione delle risorse disponibili per la gestione del sistema (del trasporto pubblico) e per gli investimenti necessari per attuare la programmazione, (art. 40 comma 4, lettera g)), determina le tariffe dell'utenza dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano (art.42, comma 2), coordina le società operative territoriali partecipate dai comuni e dalle unioni di comuni (art.43, comma 3).

La struttura attuale di finanziamento delle Città metropolitane presenta forti criticità in quanto il sistema di finanziamento delle Province:

- risulta disciplinato dall'art. 24 del d.lgs. 68 del 2011 (che ha depotenziato gli indirizzi della legge delega n.42 del 2009) e costruito su tre fonti principali di entrata: i) l'imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile (RCA); ii) l'imposta provinciale di trascrizione (IPT); iii) il tributo provinciale per i servizi di tutela ambientale;

- risulta uniforme e inadeguato rispetto alle diverse caratteristiche economiche e territoriali delle Città metropolitane rispetto alle province (es. Milano e Roma rispetto a Reggio Calabria!!)
- è mantenuta una (debole) capacità impositiva (auto, ambiente);
- non esistono margini di manovra effettivi nei bilanci attuali per finanziare le funzioni fondamentali (non finanziate) assegnate dal comma 44 della legge n. 56, che al comma 150 escludeva nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

In particolare il comma 150-bis ha attribuito a carico delle province e delle Città metropolitane un contributo alla finanza pubblica pari a 229 milioni di euro nel triennio 2014-2016, di cui 100 milioni per l'anno 2014 a carico di 73 province, comprese le Città metropolitane. Per il 2014 la Città metropolitana di Milano ha assicurato un contributo di 5.557.534 €, pari al 16,78% del contributo offerto da 9 Città metropolitane che ammonta a 33.108.141 €.

Inoltre, va ricordato che negli ultimi anni la Città metropolitana di Milano ha subito una significativa riduzione di risorse pari a 54,3 milioni di € (D.l. n.95 del 2012) 25,3 milioni di € (D.l. n. 66 del 2014) e di 27,7 milioni di euro (L. 23 dicembre 2014 n. 190 di stabilità per il 2015) per un totale di 107,3 milioni di €, con una differenza tra entrate e riduzioni di 149,9 milioni di €. Per quanto riguarda la spesa in conto capitale la Provincia di Milano ha avuto una riduzione pari al 67,51% nel 2014 rispetto al 2013, che è stata meno incisiva per i comuni che alimentano la grande parte degli investimenti (si veda la Tab. 4 riportata in appendice al capitolo).

In questo quadro, di crisi finanziaria e fiscale, sommariamente descritto, emergono due prospettive per la Città metropolitana di Milano (e per le altre):

- una centralista: costruire una finanza sostanzialmente derivata ed uniforme, con il finanziamento dello Stato delle funzioni fondamentali sulla base di fabbisogni standard che dovrebbero tener conto della presenza delle popolazioni non residenti;
- una autonomista: costruire una nuova (e differenziata) finanza delle Città metropolitane, giustificata dal loro ruolo per lo sviluppo economico, da realizzare con il concorso delle regioni. Quest'ultima prospettiva dovrebbe essere basata su nuove basi imponibili, imposte di scopo e tributi coerenti con i principi del beneficio e chi inquina paga (addizionali passeggeri, emissioni sonore aeromobili), permettendo di aumentare la spesa per investimenti e di non gravare direttamente sulle imprese e andando a incidere sulle popolazioni non residenti che utilizzano i servizi offerti nell'area metropolitana.

Nel caso della Città metropolitana di Milano il quadro delle risorse attuali è un punto di partenza per la costruzione, al momento incerta, del nuovo sistema di finanziamento, mentre per la provincia di Pavia, che avrà lo stesso trattamento finanziario delle altre lombarde, (esclusa quella montana di Sondrio), il quadro delle risorse è da considerarsi stabile nel lungo periodo.

Le tabelle n. 5 A - 5 I presentano l'evoluzione negli anni 2010-2014 dei valori procapite delle entrate e delle spese delle province di Milano e di Pavia, utili per ricostruire l'andamento e le differenze tra i due enti.

Un primo elemento da considerare a favore dell'adesione alla Città metropolitana di Milano riguarda l'evidenza di minori trasferimenti finanziari ricevuti dal Comune di Vigevano dalla Provincia di Pavia, rispetto quelli ricevuti dal Comune di Legnano (con popolazione simile al primo) dalla Provincia di Milano nel periodo 2006-2013 (si rinvia alle tabelle n. 6 A e 6 B riportate in appendice al capitolo).

Un secondo elemento da considerare a favore dell'adesione riguarda le opportunità di beneficiare di maggiori risorse finanziarie derivanti da provvedimenti di finanziamento specifici per le Città metropolitane, in relazione alla funzioni fondamentali assegnate e attualmente non finanziate.

Un terzo elemento da considerare a favore dell'adesione riguarda le maggiori risorse finanziarie che saranno messe a disposizione della Città metropolitana in relazione alla partecipazione a politiche, progetti, eventi, bandi, investimenti esteri (si veda la Tab. 7 riportata in appendice) che finora hanno privilegiato i comuni capoluogo. In questa direzione va ricordato che a seguito dell'EXPO, nel 2015 60 milioni di euro sono stati assegnati al Comune di Milano per il potenziamento dei servizi ricettivi, del TPL, della sicurezza ed altri oneri (legge 23 dicembre 2014 n. 190 legge di stabilità per il 2015) che vanno aggiunti allo stanziamento disposto dal consiglio dei Ministri di 150 milioni di Euro come primo finanziamento per il "riuso" delle aree Expo. Per le Città metropolitane va ricordato il fondo di cui all'art. 1, comma 88 legge n.147 del 2013 è destinato alle reti metropolitane in costruzione nelle aree metropolitane.

Inoltre, la Conferenza unificata ha ripartito 462 milioni di € stanziati dal MEF ai comuni sedi delle Città metropolitane per l'assegnazione di spazi finanziari (esclusione del Patto di stabilità) per i pagamenti destinati ai cofinanziamenti dei programmi comunitari.

Un quarto elemento da considerare riguarda la spesa per sviluppo economico attivata negli anni 2010-2013 dalle Province di Pavia e di Milano. La tabella n. 8 riportata in appendice presenta l'andamento e le differenze in termini di valori assoluti e procapite.

Un quinto elemento da considerare riguarda le differenze che emergono da numerosi indicatori finanziari delle due Province relativi all'anno 2013 ed il loro posizionamento rispetto ai valori minimi e massimi tra quelle lombarde, si vedano le tabelle n. 9 A- 9-D.

5.8. Osservazioni conclusive

Il sistema di finanziamento attuale delle Città metropolitane (più precisamente, delle ex Province) risulta essere:

- inadeguato e uniforme rispetto alle diverse caratteristiche economiche, territoriali e delle popolazioni presenti, residente e non residente;
- debole per capacità impositiva (auto, ambiente, eventuali tributi aeroportuali);
- privo di margini di manovra nei bilanci attuali per finanziare le funzioni fondamentali;

Tuttavia, mentre il sistema di finanziamento delle province resterà invariato, quello della Città metropolitana di Milano potrà beneficiare nei prossimi anni di maggiori risorse finanziarie collegate al finanziamento di eventi, infrastrutture, programmi comunitari e politiche urbane. Pertanto, anche i nuovi comuni aderenti avranno vantaggi di tipo economico-finanziario e un presumibile aumento della spesa per investimenti. Inoltre, esiste la prospettiva di un nuovo sistema di finanziamento delle Città metropolitane che dovrà farsi carico dei costi delle nuove funzioni fondamentali e assegnare nuovi tributi propri. Tuttavia, l'eventuale aumento della tassazione non dovrebbe riguardare direttamente le imprese. Dunque se dal lato delle Città metropolitane (e in particolare per quella di Milano) sono fondate le aspettative positive per un aumento della disponibilità di risorse finanziarie, dal lato delle Province le prospettive sono stabili rispetto al quadro attuale, anche con riferimento al diverso peso e ruolo politico-elettorale dei due governi. In attesa delle soluzioni di tipo centralista o autonomista per la costruzione del nuovo sistema di finanziamento, la Città metropolitana di Milano dovrà comunque saper costruire politiche e progetti e strumenti di finanziamento in collaborazione con attori pubblici e privati e livelli di governo, per continuare a svolgere il ruolo di capitale economica.

5.9. Appendice

Tabella n. 1 Numero di comuni per classi di popolazione

	Numero comuni				Totale
	< 3.000	3.000-5.000	5001-10.000	>10.000	
CM di Milano	11	26	38	59	134
Prov. di Pavia	150	16	19	5	190
Lombardia	821	265	270	188	1.544
Italia	4.553	1.149	1.186	1.204	8.092

Fonte: elaborazioni su dati Istat

Tabella n. 2 Modifiche apportate al quadro finanziario delle Province e delle Città metropolitane.

Importi in milioni di euro

Rif. legislativo	Intervento	2013	2014	2015	2016	2017	2018
D.l.112/2008, art. 77	Obiettivo PSI	980	980	980	980	980	980
D.L. 78/2010, art. 14, co.1	Taglio risorse	500	500	500	500	500	500
D.L.98/2011, art. 20, co.5, e D.L.138/2011	Obiettivo PSI	800	800	800	800	800	800
D.L.201/2011, art. 28m co.8	Taglio risorse	425	415	515	415	415	415
D.L. 95/2012, art. 16 co. 7	Taglio risorse	1.000	1.000	1.050	1.050	1.050	1.050
L.228/2012, art. 1, co.121	Taglio risorse	200	200	200	200	200	200
D.l. 35.2013, art. 1, co.1 (debiti PA)	Alleggerimento Obiettivo PSI	-1.168					
D.L. n.120/2013	Obiettivo PSI	70					
L.147/2013, art.1, co.429 e 534	Obiettivo PSI				69	69	
L. 147/2013, art.1, co. 535	Alleggerimento Obiettivo PSI		-150				
D.L. 66/2014, art. 47, co.1	Taglio risorse (comprese città metropolitane)		444,5	577	586	586	586
D.L.133/2014, art. 4, co.6 (pagamento debiti c/capitale)	Alleggerimento Obiettivo PSI		-10	-6			
L.190/2014, art-1. co.418	Taglio risorse (comprese Città metropolitane)			1.000	2.000	3.000	300
L.190/2014, art. 1, c0. 467 (spese di edilizia scolastica)	Alleggerimento Obiettivo PSI			-50	-50		
L.190/2014, art.1, co.489	Alleggerimento Obiettivo PSI			-239			
Totale manovre Province		2.797	4.180	5.227	6.550	7.600	7.531
Di cui riduzione netta di risorse		2.115	2.560	3.742	4.751	5.751	5.751
Inasprimento obiettivo PSI		682	1.620	1.485	1.799	1.849	1.780
Totale manovre Comuni		8.908	11.691	11.667	14.748	14.748	14.473
Di cui riduzione netta di risorse		6.200	6.826	8.313	8.313	8.313	8.313
Inasprimento obiettivo PSI		2.708	4.865	3.354	6.435	6.435	6.160
Totale manovre Regioni RSO		8.183	10.931	14.973	15.733	15.733	15.733

Di cui riduzione netta di risorse		5.500	6.000	9.752	9.752	9.752	9.752
Inasprimento obiettivo PSI		2.683	4.931	5.221	5.981	5.981	5.981

Fonte: Elaborazioni su dati Copaff 2015

Note: La tabella non fa riferimento agli interventi normativi i cui effetti finanziari non sono espressamente ripartiti tra le diverse categorie di enti.

Tabella n. 3 Modifiche al quadro finanziario delle Province e delle Città metropolitane.

Anni 2013-2018. Valori in milioni di €.

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Totale manovre Province e Cm	2.797	4.180	5.227	6.550	7.600	7.531
<i>di cui riduzione netta risorse</i>	2.115	2.560	3.742	4.751	5.751	5.751
<i>di cui inasprimento obiettivo PSI</i>	682	1.620	1.485	1.799	1.849	1.780
Totale manovre Comuni	8.908	11.691	11.667	14.748	14.748	14.473
Totale manovre Regioni RSO	8.183	10.931	14.973	15.733	15.733	15.733

Fonte: Elaborazioni su dati Copaff 2015

Nota: nel periodo 2010-11 le province hanno subito una riduzione delle risorse di 500 mln di euro (dl.n. 78/2010, art. 14) e di 415 mln di euro (d.l. n. 201 art. 28).

Tabella n. 4 Evoluzione della spesa in conto capitale della Provincia di Milano e dei comuni.

Anni 2011-2014. Valori in €.

Spesa in conto capitale	2011	2012	2013	2014	Variazione 2014-2013
Comuni della Provincia di Milano	2.213.037.128	1.348.763.011	1.315.431.818	1.137.677.621	-13,52%
<i>di cui Comune di Milano</i>	1.950.650.321	1.115.798.176	1.113.953.779	945.018.157	-15,17%
<i>di cui altri comuni della Provincia</i>	262.386.807	232.964.835	201.478.039	192.659.464	-4,38%
Provincia di Milano	120.015.716	102.441.650	211.750.375	68.815.505	-67,51%
Totale	2.333.052.844	1.451.204.661	1.527.182.193	1.206.493.126	-21,00%

Fonte: elaborazioni su dati SIOPE Banca d'Italia

Tabella n. 6-A Evoluzione dei trasferimenti finanziari ricevuti dai Comuni di Vigevano e Legnano dalle rispettive province. Anni 2006-2009. Valori assoluti e procapite in €

Titolo II Entrate da contributi e trasferimenti correnti	2006		2007		2008		2009	
	Vigevano (PV)	Legnano (MI)	Vigevano (PV)	Legnano (MI)	Vigevano (PV)	Legnano (MI)	Vigevano (PV)	Legnano (MI)
Contributi e trasferimenti correnti dalla provincia	0	335.956	244.963	330.774	0	1.524.435	570.157	1.281.000
Contributi e trasferimenti correnti dalla provincia Valori procapite	0	5,92	4,03	5,80	0	26,35	9,03	21,94

Fonte: elaborazioni su dati Ministero dell'Interno Finanza locale

Note: Certificati consuntivi, accertamenti

Tabella n. 6-B Evoluzione dei trasferimenti finanziari ricevuti dai Comuni di Vigevano e Legnano dalle rispettive province. Anni 2010-2013. Valori assoluti e procapite in €

Titolo II	2010		2011		2012		2013	
	Vigevano (PV)	Legnano (MI)	Vigevano (PV)	Legnano (MI)	Vigevano (PV)	Legnano (MI)	Vigevano (PV)	Legnano (MI)
Contributi e trasferimenti correnti dalla provincia Valori assoluti	336.105	972.744	83.934	1.362.772	118.481	1.071.099	314.595	901.500
Contributi e trasferimenti correnti dalla provincia Valori procapite	5,25	16,44	1,30	22,84	1,83	17,81	4,96	15,00

Fonte: elaborazioni su dati Ministero dell'Interno Finanza locale

Note: Certificati consuntivi, accertamenti

Le tabelle n. 5 A-I che seguono presentano i valori procapite relativi alle entrate e alle spese delle Province di Milano e di Pavia relative al periodo 2010-14. Elaborazioni su dati Siope

Tabella n. 5-A Evoluzione del totale generale delle entrate delle province di Pavia e di Milano.
Anni 2010-14. Valori procapite

	2010	2011	2012	2013	2014
Pavia	224,97	204,36	170,93	173,76	225,72
Milano	229,00	183,87	184,69	191,22	126,96

Tabella n. 5-B Evoluzione del totale generale delle spese delle province di Pavia e Milano
Anni 2010-14. Valori procapite

	2010	2011	2012	2013	2014
Pavia	195.174	214,36	207,71	205,91	169,73
Milano	198,93	188,23	159,57	196,02	143,21

Tabella n. 5-B Evoluzione della spesa corrente delle province di Pavia e Milano.
Anni 2010-14. Valori procapite

	2010	2011	2012	2013	2014
Pavia	134,14	134,46	122,21	116,67	119,43
Milano	127,31	127,59	104,30	104,97	104,66

Tabella n. 5-C Evoluzione della spesa in conto capitale delle province di Pavia e Milano.
Anni 2010-14

	2010	2011	2012	2013	2014
Pavia	33,86	47,06	48,04	66,16	29,65
Milano	44,42	39,53	33,31	66,66	21,52

Tabella n. 5-E Evoluzione delle entrate tributarie delle province di Pavia e di Milano.
Anni 2010-14. Valori procapite

	2010	2011	2012	2013	2014
Pavia	92,14	96,84	105,89	103,58	102,79
Milano	84,17	97,72	98,78	88,80	80,55

Tabella n. 5 F Evoluzione delle entrate da contributi e trasferimenti delle province di Pavia Milano.
Anni 2010-14. Valori procapite

	2010	2011	2012	2013	2014
Pavia	50,70	42,92	14,78	15,88	78,22
Milano	30,22	32,67	33,37	24,71	12,41

Tabella n. 5 G Evoluzione delle entrate extratributarie delle province di Pavia e Milano.
Anni 2010-14. Valori procapite

	2010	2011	2012	2013	2014
Pavia	12,75				
Milano					

Tabella n. 5-H Evoluzione delle entrate da alienazione, trasferimenti e riscossioni delle province di Pavia e di Milano. Anni 2010-14. Valori procapite

	2010	2011	2012	2013	2014
Pavia	34,07	37,92	26,75	25,94	18,60
Milano	76,36	18,44	16,82	40,19	10,61

Tabella n. 5-I Evoluzione delle entrate da accensione di prestiti delle province di Pavia e Milano. Anni 2010-14. Valori procapite

	2010	2011	2012	2013	2014
Pavia	16,65	2,03	2,00	1,05	0,48
Milano	9,15	15,30	11,74	7,78	3,94

Tabella n. 7 Nuovi progetti di investimento dall'estero nelle principali città europee. Anni 2003-2012, valori assoluti.

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Totale
Londra	141	170	228	269	273	337	303	316	363	359	2.759
Parigi	50	76	128	168	159	211	131	152	134	109	1.318
Madrid	46	53	44	72	113	128	71	86	68	87	768
Dublino	45	49	73	58	48	66	69	83	94	80	665
Barcellona	35	33	28	58	59	70	61	50	55	60	509
Monaco	28	29	32	47	58	70	56	65	47	49	481
Francoforte	13	9	38	43	54	51	71	73	76	42	470
Milano	40	39	31	52	62	70	46	58	33	34	465
Rank di Milano	6°	6°	12°	6°	4°	4°	9°	8°	17°	13°	8°

Fonte: elaborazioni su dati Polimi -Financial Times

Tabella n. 8 Spesa per la funzione sviluppo economico delle Provincia di Pavia e di Milano Anni 2010-2013. Valori in euro e valori in euro procapite.

	2010	2011	2012	2013
Prov. di Milano spesa per sviluppo economico	1.461.637	2.139.327	1.737.236	953.346
Prov. di Milano spesa per sviluppo economico, valori procapite	0,44	0,70	0,56	0,30
Prov. di Milano spesa in conto capitale	354.235.653	49.937.828	173.706.732	104.089.563
Prov. di Pavia spesa per sviluppo economico	1.760.616	3.867.006	4.838.521	253.597
Prov. di Pavia spesa per sviluppo economico, valori procapite	3,21	7,21	8,96	0,46
Prov. di Pavia spesa in conto capitale	10.618.637	20.484.175	16.298.505	8.364.667

Fonte: elaborazione su certificati di conto consuntivo Ministero Interno.

Le tabelle che seguono presentano gli indicatori finanziari elaborati su dati Istat e banca dati "Pubblica Amministrazione.Stat" per le Province di Milano e di Pavia ed i valori minimi e massimi delle province lombarde per l'anno 2013.

Tabella n. 9 A

	Grado di autonomia impositiva ETR/ (ETR+ETS+EET) T) (1)	Grado di dipendenza erariale (2) ETS/ (ETR+ETS+EET) (2)	Grado di finanziamento interno (EET+RC+AP) /ET (3)	Grado di autonomia finanziaria (ETR+EET) /ET (4)	Rigidità della spesa (SP+SPQ+RP) / (ETR+ETS+EET) (5)	Incidenza spese personale su spese correnti (SP+SPQ) /SC (6)
Provincia di Milano	0,73	0,13	0,23	0,66	0,26	0,19
Provincia di Pavia	0,76	0,10	1,12	0,77	0,33	0,25
Valore min	0,67 VA	0,07 LO e BS	0,04 Monza	0,48 SO	0,15 Monza	0,13 Monza
Valore max	0,85 Monza	0,26 VA	0,23 MI	0,85 BS	0,41 SO	0,35 LO

Fonte: elaborazioni su dati Istat e banca dati "Pubblica Amministrazione.Stat"

Note: I valori minimi e massimi sono riferiti alle province lombarde.

(1) ETR= entrate da tributi propri o devoluti dallo Stato e somme sostitutive (accertamenti); ETS= Entrate da contributi e assegnazioni dello Stato di parte correnti (accertamenti); EET= Entrate da rendite patrimoniali, utili di enti o aziende regionali (accertamenti)

(2) ETS= Entrate da contributi e assegnazioni dello Stato di parte correnti (accertamenti); ETR= entrate da tributi propri o devoluti dallo Stato e somme sostitutive (accertamenti); EET= Entrate da rendite patrimoniali, utili di enti o aziende regionali (accertamenti)

(3) EET= Entrate da rendite patrimoniali, utili di enti o aziende regionali (accertamenti); RC= Rimborso di crediti e anticipazioni (accertamenti); AP= Alienazioni di beni e affrancazione di canoni (accertamenti); ET= Entrate totale (accertamenti).

(4) ETR= entrate da tributi propri o devoluti dallo Stato e somme sostitutive (accertamenti); EET= Entrate da rendite patrimoniali, utili di enti o aziende regionali (accertamenti); ET= Entrate totali;

(5) SP= Spese correnti per il personale (impegni); SPQ= Spese correnti per il personale in quiescenza (impegni); RP= Spese per il rimborso di mutui e prestiti (impegni); ETR= entrate da tributi propri o devoluti dallo Stato e somme sostitutive (accertamenti); ETS= Entrate da contributi e assegnazioni dello Stato di parte correnti (accertamenti); EET= Entrate da rendite patrimoniali, utili di enti o aziende regionali (accertamenti);

(6) SP= Spese correnti per il personale (impegni); SPQ= Spese correnti per il personale in quiescenza (impegni); SC= Spese correnti (impegni).

Tabella n. 9 B

	Grado di dipendenza da finanziamento esterno EP/ET (7)	Incidenza spese personale su entrate correnti (SP)/ (ETR+ETS+EET) (8)	Incidenza spese per rimborso prestiti su entrate correnti RP/ (ETR+ETS+EET) (9)	Indice di consistenza iniziale dei residui passivi RPI/ST (10)	Indice di consistenza finale dei residui passivi RPF/ST (11)	Grado di copertura delle spese correnti e dei rimborsi prestiti con entrate correnti (ETR+ETS+EET)/ (SC+RMP+RPO+RDP) (12)
Provincia di Milano	0,02	0,17	0,08	1,92	1,60	1,01
Provincia di Pavia	0,00	0,23	0,11	1,75	1,41	0,98
Valore min	0,00 BS e PV	0,13 Monza	0,03 Monza	0,49 BS	0,34 BS	0,94 SO
Valore max	0,13 LC	0,33 LO	0,20 So	3,45 LC	2,60 LC	1.13 VA e MN

Fonte: Fonte: elaborazioni su dati Istat e banca dati "Pubblica Amministrazione.Stat"

Note: I valori minimi e massimi sono riferiti alle province lombarde.

- (7) EP= Entrate da accensione di mutui, prestiti e altre operazioni creditizie (accertamenti); ET= Entrate totali (accertamenti).
 (8) SP= Spese correnti per il personale (impegni); ETR= entrate da tributi propri o devoluti dallo Stato e somme sostitutive (accertamenti); ETS= Entrate da contributi e assegnazioni dello Stato di parte correnti (accertamenti); EET= Entrate da rendite patrimoniali, utili di enti o aziende regionali (accertamenti);
 (9) RP= Spese per il rimborso di prestiti (impegni); ETR= entrate da tributi propri o devoluti dallo Stato e somme sostitutive (accertamenti); ETS= Entrate da contributi e assegnazioni dello Stato di parte correnti (accertamenti); EET= Entrate da rendite patrimoniali, utili di enti o aziende regionali (accertamenti);
 (10) RPI= Residui passivi iniziali; Spese totali (impegni);
 (11) RPF=Residui passivi finali; ST= Spese totali (impegni);
 (12) ETR= entrate da tributi propri o devoluti dallo Stato e somme sostitutive (accertamenti); ETS= Entrate da contributi e assegnazioni dello Stato di parte correnti (accertamenti); EET= Entrate da rendite patrimoniali, utili di enti o aziende regionali (accertamenti); SC= Spese correnti (impegni); RMP= Rimobordo di quota di capitale di mutui e prestiti (impegni); RPO= Rimborso di prestiti obbligazionari (impegni); RDP=Rimborso di quota di capitale di debiti pluriennali;

Tabella n. 9 C

	Incidenza delle spese in \capitale finanziare tramite mutui e prestiti obbligazionari (EMP+EBOC) /SCC (13)	Capacità di riscossione ETcc/ET (14)	Capacità di spesa STcc/ST (15)	Indice di accumulazione dei residui passivi RPC/RPI (16)	Indice di smaltimento dei residui passivi RPP/RPI (17)	Avanzo (disavanzo) di amministrazione in relazione alle entrate correnti RA/ (ETR+ETS+EET) (18)
Provincia di Milano	0,12	0,82	0,57	0,22	0,31	0,05
Provincia di Pavia	0,00	0,87	0,70	0,17	0,35	0,11
Valore min	0,96 LC	0,76 Monza	0,52 Monza	0,09 CR	0,23 LC	0,03 Monza
Valore max	0,0 MN CR PV	0,80 LC	0,80 BS	0,40 BS	0,57 BS	0,42 LC

Fonte: Fonte: elaborazioni su dati Istat e banca dati "Pubblica Amministrazione.Stat"

Note: I valori minimi e massimi sono riferiti alle province lombarde.

- (13) EMP= Assunzioni di mutui e prestiti (accertamenti); EBOC= Emissioni di prestiti obbligazionari (accertamenti); SCC= Spese in conto capitale (impegni);
 (14) ETcc= Entrate totali (riscossioni in conto competenza); ET= Entrate totali (accertamenti);
 (15) STcc= Spese totali (pagamenti in conto competenza); ST= Spese totali (impegni);
 (16) RPC= Residui passivi provenienti dalla gestione di competenza; RPI=Residui passivi iniziali;
 (17) RPP= Residui passivi pagati; RPI= Residui passivi iniziali;
 (18) RA= Risultato di amministrazione; ETR= entrate da tributi propri o devoluti dallo Stato e somme sostitutive (accertamenti); ETS= Entrate da contributi e assegnazioni dello Stato di parte correnti (accertamenti); EET= Entrate da rendite patrimoniali, utili di enti o aziende regionali (accertamenti);

Tabella n. 9 D

	Debiti fuori bilancio / entrate correnti DFB/ (ETR+ETS+EET) (19)	Rapporto tra i debiti di finanziamento finali e iniziali DFF/DFI (20)	Trasferimenti correnti / spese correnti TR/SC (21)	Trasferimenti in conto capitale / spese in conto capitale TRCC/SCC (22)	Flussi finanziari per unità di spesa per il personale (ET+ST)/ SP (23)	Alienazione beni patrimoniali / spese correnti AP/SC * (24)
Provincia di Milano	0,00	0,95	0,36	0,60	15,29	18,12
Provincia di Pavia	0,00	0,92	0,12	0,10	10,40	0,74
Valore min	0,00 (*)	0,33 SO	0,09 CR	0,03 VA e LC	19,33 Monza	0,01 VA e LC
Valore max	0,03 BG	1,08 LC	0,38 Monza	0,76 BS	7,81 Lodi	18,12 MI

Fonte: Fonte: elaborazioni su dati Istat e banca dati "Pubblica Amministrazione.Stat"

Note: I valori minimi e massimi sono riferiti alle province lombarde. (*) Tutte le Province esclusa Bergamo

(19) DFB= Debiti fuori bilancio; ETR= entrate da tributi propri o devoluti dallo Stato e somme sostitutive (accertamenti); ETS= Entrate da contributi e assegnazioni dello Stato di parte correnti (accertamenti); EET= Entrate da rendite patrimoniali, utili di enti o aziende regionali (accertamenti);

(20) DFF= Debiti di finanziamento (consistenza finale); DFI= Debiti di finanziamento (consistenza iniziale);

(21) TR= Trasferimenti correnti (impegni); SC= Spese correnti (impegni);

(22) TRCC= Trasferimenti di capitale in conto capitale (impegni);

(23) ET=Entrate totali (accertamenti); ST= Spese totali (impegni); SP= Spese correnti per il personale (impegni);

(24)AP= Alienazione beni patrimoniali (accertamenti); SC= Spese correnti (impegni); * valori percentuali.

Parte D

Capitolo 6

Analisi di scenario e valutazione di sintesi²⁶⁷

Lo studio, che persegue gli obiettivi presentati nella premessa (e ripresi per comodità di lettura nel box seguente), è stato organizzato in modo da fornire indicazioni utili per rispondere ai quesiti posti dalla Regione con le linee guida per valutare le istanze di annessione alla Città metropolitana, approvate con la DGR X/3162 del 26.2.2014. Nelle Linee Guida vengono richieste informazioni affinché la Regione *“alla luce dei criteri ed indirizzi definiti dall’art 21 del d.lgs. 267/2000 possa ricavare chiara evidenza, dalle richieste di modifica delle circoscrizioni provinciali presentate dai Comuni che vi abbiano interesse, della fattibilità del distacco, non soltanto con riferimento a elementi attrattivi già in essere, ma anche in rapporto alla limitatezza degli effetti di questo distacco sulle Province di origine”*.

La Città metropolitana ha secondo la norma nazionale un ruolo fondamentale e strategico nello sviluppo economico e sociale, ed infatti così continua il testo della DGR *“Alla Regione spetta il compito di garantire che l’adesione di Comuni consolidi e rafforzi questo ruolo e non rappresenti, invece, un freno o un indebolimento”*.

Box 6.1 OBIETTIVI DELLO STUDIO

- Approfondire gli effetti dell’adesione di Vigevano alla Città metropolitana con riferimento alle relazioni funzionali nel contesto intercomunale, di area vasta e regionale.
- Fornire elementi per la definizione delle dimensioni di area vasta ottimali per lo svolgimento delle funzioni di governo del territorio e per la gestione dei servizi.
- Evidenziare le relazioni di Vigevano con il capoluogo regionale, con i Comuni limitrofi, e con gli altri poli urbani del sistema metropolitano regionale.
- Individuare modalità alternative, e fattibili, per massimizzare il ruolo e l’efficacia del Comune di Vigevano e delle sue componenti sociali e produttive all’interno del sistema metropolitano regionale.
- Individuare servizi e funzioni che il polo urbano che fa capo a Vigevano potrebbe svolgere nell’ambito del sistema metropolitano multipolare previsto dal PTR e dal PTCP. Delineare un percorso istituzionale, anche tramite accordi e intese con altri Comuni e enti, per dare attuazione a tali servizi e funzioni.
- Svolgere prime considerazioni generali su come riportare i ragionamenti fatti per Vigevano anche agli altri poli urbani del sistema metropolitano regionale, a partire da Pavia.

Per verificare la coerenza con il d.lgs. 267/2000 e meglio evidenziare gli elementi di risposta alle linee guida regionali, lo studio si è focalizzato in particolare sulle seguenti questioni:

²⁶⁷ Testi a cura di Marco Pompilio e Andrea Zatti, Fondazione Romagnosi

- Quale consistenza hanno le relazioni con Pavia e il resto della Provincia e come si modificherebbero?
- Quali vantaggi e svantaggi potrebbero derivare al Comune di Vigevano spostandosi da solo verso la Città metropolitana?
- Quali e quanto strette sono le relazioni di Vigevano con i Comuni limitrofi della Lomellina e della Città metropolitana? Che importanza ha Vigevano per i Comuni del contesto di area vasta in cui è inserito?
- Quale ruolo potrebbe avere un polo urbano costituito da Vigevano, Abbiategrasso e Mortara, all'interno del sistema metropolitano regionale?
- Quali sono le reali dimensioni del sistema metropolitano, e quale ruolo possono svolgere i poli urbani che come Vigevano e Abbiategrasso sono più distanti dalla città centrale?

6.1 Area vasta e sintesi SWOT

Nelle pagine che seguono vengono sintetizzati i principali fatti emersi nei capitoli precedenti attraverso una matrice del tipo SWOT (*strenghts, weaknesses, opportunities, threats*, traducibile in: punti di forza, debolezza, opportunità, criticità), formato che in questi anni si è affermato per l'immediatezza e comprensività di lettura.

Generalmente i punti di forza e debolezza sono riferiti a ciò che trova riscontro nel presente, mentre opportunità e criticità sono riferite a situazione potenzialmente vantaggiose o svantaggiose che si potrebbero realizzare nel futuro (immediato o di medio-lungo termine) a seguito del verificarsi di determinate condizioni già comunque presenti, almeno *in nuce*, nel presente.

Accanto alle singole voci viene indicato il livello territoriale al quale il vantaggio o svantaggio sia da riferirsi, in particolare:

cv = Comune di Vigevano

av = Area vasta (Vigevano e Comuni in diretta relazione funzionale: Abbiategrasso, Mortara e altri confinanti e limitrofi)

cm = Città metropolitana (entità amministrativa come individuata dalla l. 56/2014)

sm = Sistema metropolitano (dimensione metropolitana reale, che include anche poli urbani di altre Province).

La prima matrice è riferita alla richiesta del Comune di Vigevano di annessione alla Città metropolitana. Organizzazione ed esiti della matrice cambiano se si dovesse analizzare l'ipotesi di passaggio alla Città metropolitana del complesso dell'area vasta della quale Vigevano fa parte. Alcune delle ricadute sull'area vasta che oggi sono considerate come svantaggi potrebbero trasformarsi in vantaggi qualora si analizzasse l'ipotesi alternativa di anettere alla Città metropolitana tutta l'area vasta (comprendendo per esempio anche Mortara e altri Comuni confinanti).

Come visto in questa relazione Vigevano presenta una stretta interazione con Milano. I flussi pendolari in uscita sono per il 30% circa diretti verso Milano ed il collegamento ferroviario, per quanto limitato dalla linea a singolo binario, ha una considerevole importanza consentendo tempi di viaggio molto più celeri che con l'auto (tra i flussi verso Milano una percentuale maggiore al 50% utilizza il treno).

Vigevano presenta tuttavia anche strette interazioni con i Comuni confinanti e quelli più prossimi della Lomellina, dai quali partono i tre quarti dei flussi in entrata.

PUNTI DI FORZA	OPPORTUNITÀ
<ul style="list-style-type: none"> • Maggiore certezza istituzionale e possibilità di operare da subito in un quadro tutelato costituzionalmente (cv) • Partecipazione diretta alle decisioni che coinvolgono anche Vigevano come quelle sulle infrastrutture stradali dell'ovest Milanese (cv) • Migliore integrazione nel sistema dei servizi metropolitani, con particolare riferimento alle Funzioni Urbane Superiori-FUS (cv) • Maggiori economie di agglomerazione e opportunità di fertilizzazione incrociata con le imprese della Città metropolitana (cv, cm) • Acquisizione da parte della Città metropolitana di una nuova polarità rilevante sia in termini di popolazione, sia di caratteristiche economico-territoriali (cm) • Arricchimento della dotazione manifatturiera della Città metropolitana (cm) • Maggiore equilibrio tra centro e periferia nella CM (cm,av) 	<ul style="list-style-type: none"> • Inserimento in un ente intermedio, la Città metropolitana, al quale, almeno sulla carta, la l. 56/2014 attribuisce più funzioni e strumenti che alle Province, le quali saranno presumibilmente modificate in profondità a seguito della riforma in corso del Titolo V della Costituzione (cv) • Accesso a maggiori finanziamenti che dovrebbero/potrebbero essere riservati alla Città metropolitana (cv) • Sfruttamento di economie di scala nei servizi aggregati su base metropolitana (cv, cm) • Integrazione nel più ampio circuito culturale e turistico della Città metropolitana (cv, cm) • Possibilità di costituire zona omogenea con Comuni dell'Abbatense/Magentino per affrontare temi territoriali e infrastrutturali e azioni di promozione del territorio (cv, av,cm) • Possibilità di beneficiare di schemi redistributivi attivati all'interno della Città metropolitana nei confronti delle aree periferiche e meno ricche (cv, av)
PUNTI DI DEBOLEZZA	CRITICITÀ
<ul style="list-style-type: none"> • Le decisioni nella Città metropolitana sono, ad oggi, fortemente accentrate sul Comune capoluogo. Incertezza sui tempi di attuazione dell'elezione diretta nella Città metropolitana (forse 2021 o oltre) (cv) • La Conferenza metropolitana ha sulla carta meno poteri dell'Assemblea dei sindaci (cv) • Più difficile coordinamento nelle decisioni sul territorio della Lomellina, per esempio su nodo trasportistico di Mortara, su valorizzazione circuiti turistici, sui servizi sociali, sul TPL, in tema di istruzione (cv, av) • I bacini di alcuni servizi, e relativi organi di governo, devono essere riorganizzati (piani di zona, plessi scolastici, ente gestione acque, raccolta rifiuti, ecc.) (cv, av,cm, sm) • Costi di transazione relativi a infrastrutture, soggetti istituzionali e rappresentanze attualmente assestate sui confini provinciali (cv, av, cm) 	<ul style="list-style-type: none"> • Incertezze su organizzazione, funzioni e reale efficacia della Città metropolitana (cv, cm) • Collocazione periferica e marginalizzazione rispetto al grande contesto metropolitano (cv) • Isolamento nell'ambito degli organi di secondo livello della Provincia di Pavia (elezioni a metà 2016) (cv, av) • Non facile mantenimento dell'attuale rappresentatività negli organi istituzionali e nelle associazioni di categoria (cv) • Il distretto meccano-calzaturiero, che include sia Vigevano sia i Comuni confinanti, si troverebbe ad avere come riferimento due enti intermedi differenti (cv, av, sm) • Frammentazione area vasta porta ad indebolimento ruolo della polarità urbana nel funzionamento del Sistema metropolitano (av, sm) • Reale capacità del Comune di Mortara di costituire l'unico polo di area vasta per la Lomellina (av) • Prospettiva di dover contribuire finanziariamente ai servizi della Città metropolitana (cv)²⁶⁸

Il d.lgs. 267/2000, ripreso dalle linee guida della Regione (DGR 3162/2014), per valutare la variazione delle circoscrizioni provinciali fissa alcuni importanti criteri di riferimento, all'articolo 21 comma 3.

Secondo la lettera a) *“Ciascun territorio provinciale deve corrispondere alla zona entro la quale si svolge la maggiore parte dei rapporti sociali, economici e culturali della popolazione residente”*.

Secondo la lettera b) *“Ciascun territorio provinciale deve avere dimensione tale, per ampiezza, entità demografica, nonché per le attività produttive esistenti o possibili, da consentire una programmazione dello sviluppo che possa favorire il riequilibrio economico, sociale e culturale del territorio provinciale e regionale”*.

²⁶⁸ Questo aspetto è potenzialmente critico per la Città di Vigevano, ma si può leggere in chiave opposta nelle prospettive della Città metropolitana e del Comune di Milano in particolare.

Tali concetti sono stati ripresi con la riforma dell'ente intermedio, la l. 56/2014, che prevede l'individuazione di zone omogenee e di ambiti ottimali per l'esercizio delle funzioni di area vasta. Si tratta di forme più flessibili di coordinamento territoriale, che potranno anche assumere strutturazione diversa da Regione a Regione, in funzione dei caratteri locali, una volta che sia arrivata a completamento la riforma del Titolo V della Costituzione, con la cancellazione della Provincia dagli enti previsti dalla Costituzione.

La riforma in atto è dunque una grande occasione per pensare a forme di organizzazione di area vasta diverse dalle Province, ma comunque nel rispetto dei due principi a) b) sopra richiamati. Trasferire il solo Comune di Vigevano nella Città metropolitana potrebbe, per alcuni aspetti, non essere coerente con questi principi e con il rispetto degli ambiti ottimali per l'esercizio delle funzioni di area vasta. Ne deriva una situazione complessa e di non facile lettura, ove l'aspirazione del singolo Comune a guardare ad altri contesti trova una esigenza di mediazione nei più ampi effetti che ciò può determinare sull'assetto territoriale di riferimento. Una considerazione che sembra chiamare in causa i livelli superiori di governo che non possono da questo punto di vista demandare esclusivamente alla dimensione locale la valutazione dei costi/benefici dell'operazione.

Nella matrice SWOT che segue, riprendendo i contenuti della precedente, si è provato a ipotizzare come cambi la prospettiva nell'ipotesi di mantenere unitaria l'area vasta che è territorialmente e funzionalmente riferita al Comune di Vigevano. L'unitarietà può essere realizzata attraverso l'annessione complessiva di Vigevano e di un certo numero di Comuni della Lomellina orientale alla Città metropolitana. In alternativa, la sostanza dell'obiettivo può essere raggiunta attraverso un'intesa (una sorta di patto territoriale) che coinvolga i Comuni dell'area vasta sulle due sponde del Ticino. Alcune ipotesi sui possibili percorsi realizzativi verranno discusse nel successivo paragrafo 6.3.

PUNTI DI FORZA	OPPORTUNITÀ
<ul style="list-style-type: none"> • Partecipazione diretta per Lomellina e maggiore peso, per Lomellina e Abbiatense, nelle decisioni che riguardano il sud-ovest Milanese (av) • Riduzione degli elementi di discontinuità amministrativa tra aree contigue e con importanti esternalità reciproche (cv, av) • Coordinamento più semplice e diretto tra Lomellina e Abbiatense su temi territoriali e ottimizzazione dei servizi (infrastrutture, TPL, tutela del parco e coordinamento tra parchi, difesa del suolo, scuole superiori, servizi idrici, servizi rari, ecc.) (av, cm, sm) • Con Abbiatense e Comuni confinanti si crea un polo urbano più ampio e con caratteristiche omogenee, in grado di svolgere un ruolo determinante nel funzionamento del sistema metropolitano regionale (av, cm, sm) • Integrazione tra Abbiatense e Lomellina su tutela e promozione del riso e della filiera agro-alimentare in genere (av, cm, sm) • Ottimizzazione delle sinergie nell'intermodalità tra trasporto pubblico su ferro e su gomma (av, cm, sm) 	<ul style="list-style-type: none"> • Inserimento in un ente intermedio, la Città metropolitana, al quale, almeno sulla carta, la l. 56/2014 attribuisce più funzioni e strumenti che alle Province, le quali saranno presumibilmente modificate in profondità a seguito della riforma in corso del Titolo V della Costituzione (av) • Creazione di un'area agro-industriale-naturalistica-turistica unica nel contesto della Città metropolitana (av, cm, sm) • Maggiori possibilità di accesso a finanziamenti dedicati alla Città metropolitana (ipotesi da verificare) (av) • Potenziamento offerta turistica già presente (Abbiatense e Parco del Ticino) nel circuito culturale e turistico della Città metropolitana (av, cm, sm) • Possibilità di costituire zona omogenea con Comuni dell'Abbiatense per affrontare temi territoriali e infrastrutturali, e azioni di promozione del territorio (av) o comunque di avere maggiore peso nella Conferenza metropolitana (av). • Contenimento dei costi per ottimizzazione dei servizi erogati, successivamente ad un maggiore costo iniziale di riorganizzazione (av,cm, sm) • L'intero distretto meccano-calzaturiero potrebbe trovarsi a fare parte della Città metropolitana, utilizzandone servizi e opportunità (av, cm, sm)

PUNTI DI DEBOLEZZA	CRITICITÀ
<ul style="list-style-type: none"> • Le decisioni nella Città metropolitana sono, ad oggi, fortemente accentrate sul Comune capoluogo. Incertezza sui tempi di attuazione dell'elezione diretta nella Città metropolitana (forse 2021 o oltre) (av) • La Conferenza metropolitana ha sulla carta meno poteri dell'Assemblea dei sindaci (av) • Probabile allungamento dei tempi del processo dovuto al coinvolgimento di altri Comuni lomellini (cv) • Forte depauperamento del tessuto imprenditoriale e territoriale della Provincia di Pavia (av, sm) 	<ul style="list-style-type: none"> • Incertezze su organizzazione, funzioni e reale efficacia della Città metropolitana (av) • Rimane un problema di coordinamento dei servizi e delle funzioni con i Comuni della Lomellina che rimangono in Provincia di Pavia, comunque meno accentuato che nel caso di annessione del solo Comune di Vigevano (av) • Necessità di riorganizzare l'area vasta lomellina che rimane fuori dalla Città metropolitana (av, sm)

6.2 Le Linee Guida della Regione Lombardia (DGR 3162/2014)

Per comodità di lettura i concetti espressi nelle due matrici SWOT vengono di seguito riorganizzati e presentati anche seguendo l'articolazione dei **quesiti posti dalla DGR 3162/2014** (riportati di seguito in *caratteri corsivi*). I punti dal numero 1 al 7 fanno riferimento alla lettera a) dell'articolo 21 comma 3 del d.lgs 267/2000. I successivi punti da 8 a 12 fanno invece riferimento alla lettera b):

1. *Grado di interdipendenza con il Comune capoluogo, con evidenza dell'asset che si propone di portare quale valore aggiunto al territorio della Città metropolitana (poli fieristici commerciali e industriali, poli universitari, infrastrutture turistiche).*

- Circa un terzo degli spostamenti pendolari in uscita per lavoro sono diretti verso Milano, gli spostamenti da Milano a Vigevano sono invece poco significativi. Si arriva a circa il 55% se si considera il complesso dei Comuni della Città metropolitana. Gli spostamenti in ingresso sono invece circa il 12%, e di questi il 5% proviene dai Comuni dell'Abbiatense e meno del 2% da Milano. Tenendo conto del complesso degli spostamenti in ingresso e uscita quelli diretti e provenienti verso/da i Comuni della Città metropolitana (compreso Abbiatense) sono una percentuale del 32%.
- Il distretto produttivo meccanico-calzaturiero, esteso su 8 Comuni (Borgo San Siro, Cassolnovo, Cilavegna, Gambolò, Garlasco, Gravellona Lomellina, Parona e Vigevano), rappresenta un potenziale valore aggiunto per arricchire la dotazione manifatturiera della Città metropolitana. Già oggi il distretto si raccorda direttamente con la realtà produttiva milanese per diversi servizi e attività di supporto alle aziende di settore (fiere, attività doganali, ricerca, etc.). L'adesione del solo Comune di Vigevano potrebbe creare fattori di discontinuità in una realtà che fa del radicamento territoriale la propria forza. Permangono le incertezze su dove verranno allocate le funzioni di assistenza ai distretti, tra Regione, Città metropolitana e Provincia.
- Integrazione del sud ovest Milanese con risorse potenzialmente importanti per il turismo fuori porta, e non solo, comprendenti paesaggi rurali, aree naturalistiche, spazi monumentali del castello e della piazza (sedi per eventi culturali). I servizi e le infrastrutture per il turismo necessitano comunque di essere sviluppati in una logica più integrata.

- Nell'ipotesi di un passaggio alla Città metropolitana ampliato anche ai Comuni confinanti rientrerebbero anche le infrastrutture trasportistiche di Mortara, quindi l'interporto e la stazione che si trova lungo il corridoio per il trasporto merci da Novara verso la Liguria.
- Vigevano può costituire un importante polo urbano di servizi, funzionale all'organizzazione multipolare della regione metropolitana, decongestionando la città centrale (Milano e Comuni di cintura urbana). A tale fine, tuttavia, si dovrebbero rafforzare i legami già oggi esistenti con Mortara, Abbiategrasso, e altri Comuni confinanti. L'annessione del solo Comune di Vigevano alla Città metropolitana potrebbe non essere sufficiente.

2. *Continuità storico-culturale con il territorio della Città metropolitana.*

- Nel passato, per lunghi periodi storici, Vigevano è stata legata a Milano, ai suoi mercati, e alle corti ducali, come testimoniato dai suoi maggiori monumenti. Il legame è tradizionalmente da farsi risalire alla salubrità del luogo e alla ricerca di territori ambientalmente e paesaggisticamente attrattivi per la nobiltà del centro urbano principale.
- Vigevano ha sempre avuto una certa indipendenza e autonomia rispetto a Pavia, ricoprendo un ruolo di riferimento, di centro amministrativo, per il "contado" di territori circostanti.
- Continuità con il territorio dell'Abbatense, insieme al quale è incluso nella valle naturale del Ticino (sistema territoriale dei grandi fiumi nel PTR – Piano territoriale regionale), e con il quale condivide alcune problematiche territoriali e opportunità vocazionali (difesa idrogeologica, risorse per turismo naturalistico, qualità ambientale, produzione agroalimentare, ecc.).
- Ridotte esperienze e testimonianze di iniziative, attività collaborative e progettualità comuni attualmente in essere tra Vigevano e i Comuni della Città metropolitana.
- Vigevano è riferimento di servizi e porta di accesso da Milano al mondo rurale della Lomellina. Così come è riferimento anche per molte delle altre attività produttive che si svolgono in Lomellina. Nel corso del Novecento la Lomellina è stata strettamente connessa con Vigevano non solo per i servizi ma anche per il supporto che ha dato alla produzione dei componenti per le calzature.

3. *Fattori sociali.*

- Emerge una configurazione del territorio vigevanese come "intermedia", "di cuscinetto", tra il contesto metropolitano e quello della Provincia di Pavia e in particolar modo della Lomellina. Realtà più dinamica dal punto di vista demografico rispetto al resto della Provincia, con più elevata natalità e con capacità crescente di attrarre flussi in ingresso, con particolare riferimento alla componente straniera. Congiuntamente, essa rimane in media più anziana rispetto al contesto della Città metropolitana: un dato che risulta accentuato nel Comune di Vigevano che, esso stesso centro urbano, ha a sua volta sperimentato un fenomeno di delocalizzazione nei Comuni di cintura delle fasce più giovani.
- Vigevano è riferimento per i Comuni della Lomellina, in particolare di quelli confinanti o collocati lungo la direttrice della ex statale dei Cairoli. La separazione dal contesto di area vasta cui

appartiene porta necessariamente ad una, non banale, riorganizzazione per alcuni servizi/uffici di area vasta: azienda ospedaliera, servizi socio-sanitari, piano di zona, istruzione, INPS, ecc.

- In campo sanitario, Vigevano, e più in generale il distretto della Lomellina, mostrano alcuni caratteri di perifericità rispetto al più ampio contesto provinciale, stante che diversi servizi complessi e ad alto tasso di specializzazione sono concentrati nel capoluogo e che una buona parte degli indicatori di offerta vedono la Lomellina al di sotto dei valori medi provinciali. Tale marginalità caratterizza anche, in maniera accentuata, Abbiategrasso, che mostra indicatori quali-quantitativi di offerta che risultano chiaramente inferiori al resto della Città metropolitana e anche dell'ambito vigevanese.
- Nel caso degli istituti scolastici di Vigevano, dove la maggiore parte degli studenti esterni proviene dai Comuni della Lomellina, si creerebbe un aggravio di spesa per la Città metropolitana che dovrebbe dar luogo a forme di compensazione.
- Le interazioni con Pavia non sono particolarmente significative, salvo che per i movimenti per studio, che sono raddoppiati tra 2001 e 2011 e oggi sono la prima destinazione dei flussi verso l'esterno, e per le funzioni centralizzate nel capoluogo (servizi sanitari specialistici, tribunale, Camera di Commercio, etc.). Le interazioni con Oltrepò e Voghera sono poco significative.

4. *Continuità urbanistico-territoriale.*

- Vigevanese come territorio di confine tra tre Province e due Regioni, in posizione baricentrica tra Pavia (38km) il centro di Milano (36km) e Novara (27km). Collocazione "di mezzo", potenzialmente strategica, ma con rischi di esclusione e marginalità economico-sociale.
- Da un punto di vista geografico il territorio di Vigevano appartiene alla Valle del Ticino e presenta caratteri territoriali simili all'Abbatense nei paesaggi e nelle risorse ambientali e naturali.
- Dal punto di vista agricolo Vigevano è collegata senza soluzione di continuità al territorio rurale della Lomellina, con opportunità e sinergie nella valorizzazione di itinerari turistici che interessano i paesaggi, borghi, castelli, e aree naturalistiche della Lomellina.
- Lo studio dei flussi pendolari mostra che Vigevano, con Mortara e Abbiategrasso, costituisce una sorta di polarità urbana lineare che si sviluppa lungo la ex statale 494 "Vigevanese".
- Significativa anche la continuità insediativa in direzione nord-sud, con la graduale saldatura urbanistica verso Cassolnovo e verso Gambolò.

5. *Continuità infrastrutturale (con specifico riferimento alle infrastrutture ferroviarie e viabilistiche).*

- Il rapporto con Milano è molto forte, come testimoniato dai flussi pendolari in uscita, ma è in parte limitato dalla presenza di un attraversamento non adeguato del Ticino e dal passaggio all'interno dell'area urbana di Abbiategrasso, che rallenta il flusso del traffico veicolare. Il completamento del nuovo ponte non è da solo sufficiente, se non viene in contemporanea prevista la variante alla ex statale 494.
- La configurazione complessiva della rete su ferro evidenzia un chiaro fattore di debolezza per il Comune ducale che manca di connessioni dirette con pressoché tutte le polarità intermedie

dell'area (Pavia, Novara, Vercelli, Alessandria) ed è collegato a Milano da un servizio funzionalmente inferiore a quello di molte altre realtà simili (per dimensione e distanza) del contesto urbano milanese.

- Il principale fattore limitante è il mancato raddoppio della linea ferroviaria (il servizio suburbano della linea S9 si ferma ad Albairate, ad est di Abbiategrasso), che da anni attende un accordo sulla decisione di attraversamento del centro di Abbiategrasso. Il tema del raddoppio è presente nella recente revisione del PRTM (programma regionale dei trasporti e della mobilità), ma inserito nella programmazione di lungo periodo.
- La partecipazione agli organi del nuovo ente consentirebbe di incidere in modo più diretto sulle decisioni relative alle infrastrutture (l'attraversamento del Ticino, il collegamento verso Malpensa e la linea ferroviaria ad unico binario).
- Il servizio ferroviario assume funzionalità e performance di "area urbana" solo per la ristretta cerchia di Comuni collocati lungo la linea R31 (Mortara, Parona, Abbiategrasso, Albairate, Gaggiano), mentre perde di competitività e attrattività al progressivo allontanarsi da essi, anche a causa della necessità di ricorrere a stazioni di cambio e/o interscambio.
- La pericolosità del ponte attuale interrompe di fatto il collegamento ciclabile con Milano e il flusso di cicloturisti che percorrono la pista del naviglio Grande si ferma ad Abbiategrasso, con perdita di opportunità per Vigevano e la Lomellina. L'impalcato del nuovo ponte dovrebbe avere dimensioni sufficienti per ospitare apposita pista ciclabile, ma è necessario prevedere la pista in sede propria anche per il tratto dal Ticino ad Abbiategrasso (anche eventualmente utilizzando la pista già esistente lungo il Naviglio di Bereguardo, o soluzione alternativa).
- Mortara è un importante nodo ferroviario, soprattutto per le merci, collocato lungo la linea a doppio binario dalla Liguria verso Novara. A Mortara confluiscono alcune linee secondarie a unico binario verso Pavia, Vercelli, e Casale Monferrato.
- Emerge l'esigenza di una visione multiforme e policentrica, in cui diviene importante ottimizzare i collegamenti con la città centrale (Milano), ma anche l'interconnessione tra poli, la diversificazione dei tragitti e la capacità di gestire adeguatamente i flussi in ingresso.

6. Movimenti sistematici e occasionali in entrata e uscita dal Comune e relativa provenienza/destinazione.

Movimenti in uscita

- Circa 30% dei movimenti pendolari in uscita (dati 2011) verso Milano, e più della metà se si considera il complesso dei Comuni della Città metropolitana.
- 7% gli spostamenti verso Pavia; rispetto al 2001 sono raddoppiati quelli per motivi di studio e dimezzati quelli per lavoro; per lo studio è la prima destinazione, seguita da Milano e Mortara.
- 13% spostamenti complessivi verso Mortara (7%) e Abbiategrasso (6%).
- 27% uscita verso Lomellina pavese e 4% verso Lomellina novarese.

Movimenti in entrata

- Gli spostamenti in entrata a Vigevano sono il 15% circa in meno di quelli in uscita.
- Per il 63% gli spostamenti in ingresso arrivano dai Comuni confinanti, compreso Abbiategrasso (20% da Gambolò, 15% da Cassolnovo, 8% da Mortara, ecc.). La percentuale arriva al 75% se si includono i Comuni entro 10 km di distanza. Oltre tale distanza il gradiente diminuisce di intensità.
- Il 14% arriva dagli altri Comuni della Lomellina e del Pavese (inclusa Pavia che pesa solo per 1,5%). Quindi complessivamente 89% da Provincia di Pavia e zone a più diretto contatto di Abbiatense e Novarese.
- Altre direttrici significative: Abbiatense 5%, resto Città metropolitana 7% (inclusa Milano con 1,5%) e 4% da Novarese.

Movimenti totali

- Considerando pari a 100 il totale di flussi di scambio (entrata + uscita) che coinvolgono giornalmente il Comune di Vigevano, l'attuale bacino della Provincia di Pavia ricomprende il 60% degli spostamenti, mentre la collocazione di Vigevano nel perimetro della Città metropolitana ne internalizzerebbe circa il 34%. Molto importante appare la preservazione del rapporto funzionale con i 7 Comuni di cintura, visto che in tale ambito ristretto avviene il 43% del totale dei flussi "in e out" rispetto al 17% che coinvolge il Comune di Milano. Un maggiore tasso di "contenimento" dei flussi potrebbe essere ottenuto dalla combinazione Lomellina + Abbiatense (15 Comuni del Piano di zona) che arriverebbe a includere il 63% delle origini e destinazioni dei flussi che riguardano il Comune di Vigevano.

7. Ambiti ottimali per la gestione di funzioni o la erogazione di servizi (quali, a titolo di esempio, i Distretti socio-sanitari) regionali o sovra-provinciali

- Vigevano appartiene all'ambito ottimale per il governo del territorio della Lomellina est, individuato come tavolo di lavoro nella formazione del PTCP approvato ad aprile 2015.
- I PTCP più recenti di Pavia e di Milano includono forme di incentivazione per la pianificazione associata intercomunale, che possono essere utilizzate per definire ambiti ottimali per il governo del territorio e dei servizi, ma anche come base per la definizione delle Zone omogenee di Città metropolitana e Provincia di Pavia.
- Nel campo del trasporto su gomma (TPL), attualmente di matrice provinciale, la copertura del servizio, pur garantendo alcuni link di natura transfrontaliera, sembra chiaramente risentire della natura territoriale della competenza, con le connaturate implicazioni finanziarie e di legittimazione politica. Sono auspicabili iniziative finalizzate all'integrazione del quadro funzionale (tra sottoreti provinciali e tra urbano ed extraurbano) e all'esigenza di arrivare a lotti funzionali in grado di sfruttare a pieno le economie di scala.
- Appare decisivo, dal punto di vista della definizione di un futuro assetto ottimale del TPL, che venga preservata l'unitarietà di Vigevano con i Comuni della Lomellina orientale, che potrebbero essere la base o per una aggregazione sostanzialmente in linea con l'attuale, o per qualche forma di ri-aggregazione con porzioni più o meno ampie della CM, ed in particolare con la sua parte di

sud-ovest. Nel caso, ad oggi confermato, che Milano e Pavia siano nella stessa Agenzia per il TPL (unitamente a Lodi e Monza), il compito potrebbe sulla carta essere facilitato. Potrebbe tuttavia accadere che un bacino così ampio venga organizzato in sottobacini, da verificare nella loro effettiva articolazione.

- Nel campo dei servizi socio-sanitari, la programmazione delle prestazioni, la ricostruzione dei dati e delle conoscenze e gli sforzi di integrazione settoriale e trans-distrettuale sono sinora avvenuti principalmente all'interno dei confini provinciali, tra le realtà organizzative e amministrative in essi affermate (distretti socio sanitari, Piani di zona, ASL, Comuni, etc.), mentre forme istituzionalizzate di cooperazione *corss-border* costituiscono l'eccezione.
- Il Comune di Vigevano, nel quadro descritto, ha certamente acquisito un ruolo che va oltre i propri confini, rappresentando il capoluogo del Distretto socio-sanitario della Lomellina e il capofila dell'Ambito vigevanese di programmazione dei servizi sociali. Lo scorporo da tali assetti territoriali della città principale porrebbe dei problemi di riorganizzazione e riprogrammazione dei servizi, che, nella parte lomellina, renderebbero non immediata l'individuazione di soluzioni alternative attorno agli altri centri intermedi esistenti (Mortara e Garlasco); mentre, dall'altra, determinerebbero un'esigenza di riorganizzazione e razionalizzazione dell'assetto del Distretto, anche al fine di evitare duplicazioni e sovrapposizioni con l'attuale capoluogo Abbiategrasso.
- Nel campo dell'istruzione secondaria, le competenze organizzative settoriali, basate su programmazione e gestione di carattere provinciale, unite a quelle relative ai servizi di supporto (in particolar modo i trasporti), hanno determinato un radicamento territoriale legato alla Provincia di Pavia, con una forte concentrazione del bacino d'utenza in un ristretto numero di Comuni. In questa situazione, l'adesione del Comune di Vigevano alla Città metropolitana determinerebbe, da una parte, l'esigenza di rivedere l'articolazione della rete scolastica in entrambi i territori più direttamente coinvolti (resto della Lomellina e sud-ovest Milano) e, dall'altra, un incremento delle "esternalità" legate alla gestione delle strutture e dei servizi connessi.
- I settori dell'igiene urbana e del servizio idrico integrato soffrono attualmente di un'elevata frammentazione gestionale nel territorio vigevanese e, più in generale, lomellino. Non sono presenti forme di collaborazione/integrazione istituzionalizzate con i Comuni della Città metropolitana.
- L'adesione alla Città metropolitana può divenire per i due settori summenzionati una importante opportunità per razionalizzare i servizi, sfruttando economie di scala e nuove alleanze strategiche.

8. *Motivazioni di prospettiva che favoriscono lo sviluppo e gli investimenti di maggior favore per il Comune che propone l'istanza*

- I vantaggi più significativi possono derivare dalla possibilità di accedere a finanziamenti o potere influire direttamente sulla realizzazione delle infrastrutture che sono necessarie a Vigevano per collegarsi con il resto del Milanese.

- La Città metropolitana ha tradizionalmente mostrato una maggiore capacità rispetto alle altre Province lombarde di attrarre fondi legati alle politiche di coesione. Tali fondi si sono però concentrati nel Comune di Milano e, in maniera molto inferiore, in quelli di cintura.
- Sviluppare collegamenti e sinergie con Abbiategrasso consente di creare un polo urbano più consistente, di riferimento per tutto il sud-ovest Milanese, e di maggiore peso nel sistema metropolitano regionale. Tuttavia Vigevano è anche riferimento per la Lomellina, e soprattutto per i Comuni confinanti e per alcuni lungo la direttrice dei Cairoli, ed un suo distacco ne indebolirebbe il ruolo di polo urbano.
- Risorse aggiuntive per i Comuni di cintura metropolitana, tra cui rientrerebbe anche Vigevano, potrebbero derivare da una responsabilizzazione, tutta da verificare, della Città metropolitana nelle politiche sociali e redistributive.

9. *Dinamiche territoriali e socio-economiche in corso (fattori occupazionali, presenza di distretti produttivi, clusters comuni al territorio metropolitano)*

- I dati lombardi sostanziano l'idea per cui vi sia una maggiore capacità delle aree metropolitane di attrarre imprese e fattori produttivi di successo, attraverso processi di agglomerazione e sviluppo reticolare che hanno portato, nel caso milanese, l'attuale CM ad acquisire nel tempo indici di attività economica e redditualità pro-capite ben al sopra di quelli delle altre Province lombarde.
- All'interno della CM, gran parte degli indicatori economici evidenziano il forte carattere accentratore del Comune di Milano rispetto al resto del territorio provinciale, ora metropolitano.
- ISTAT include nel 2011 il nord della Lomellina (23 Comuni) e parte dell'Abbiatense (5 Comuni) nello stesso SSL (sistema locale del lavoro) con Vigevano come polo di riferimento. Esso rientra tra quelli definiti robusti e persistenti, ovvero caratterizzati dalla continuità del sistema relazionale che li genera e mantiene nel tempo. Ciò potrebbe/dovrebbe avere anche implicazioni di policy, visto che, nelle stesse parole dell'ISTAT: *“attraverso i sistemi locali si offre ai decisori politici un quadro informativo che si ritiene rilevante anche per il disegno del processo di riorganizzazione delle forme di gestione locale dei territori”*.
- Vigevano rappresenta, in termini di attività economiche, una componente importante dell'attuale territorio provinciale. Nel Comune hanno infatti sede 5.275 imprese attive sulle 43.540 della Provincia di Pavia (12,1% del totale); l'incidenza cresce sensibilmente se si fa riferimento al solo comparto manifatturiero per cui nella città ducale vi sono il 18% del totale delle imprese attive pavesi. Le due percentuali arrivano rispettivamente al 19% e 28% se si considera l'area distrettuale.
- Dal punto di vista qualitativo, il principale elemento di caratterizzazione è rappresentato dalla vocazione manifatturiera, con l'elevata e tradizionale concentrazione di imprese specializzate nella produzione di scarpe e nella fabbricazione di macchine per calzature che ne determina il riconoscimento “distrettuale” sia in ambito regionale, sia rispetto alle classificazioni ISTAT.
- Il distretto meccanico e della calzatura è riferimento per produzione e innovazione a livello internazionale. Esso include oltre Vigevano altri 7 Comuni della Lomellina (confinanti con Vigevano e lungo la direttrice della ex Statale dei Cairoli). La duplice connotazione è stata il frutto

di un processo di progressivo adattamento alle sfide internazionali che ha visto la produzione progressivamente concentrarsi sulle fasce alte del settore della calzatura e, appunto, in quella dei macchinari.

- Pur scontando nel tempo un ridimensionamento rispetto ai valori massimi, la nuova formulazione del comparto manifatturiero sembra aver affrontato con dinamismo la sfida post-crisi, arrivando a costituire un unicum d'eccellenza in ambito italiano.
- Nel campo del commercio, la valutazione economica delle potenzialità di spesa dei residenti, confrontata con la produttività complessiva degli esercizi commerciali siti in Vigevano, porta a confermare la rilevanza sovra comunale del sistema distributivo, che ragionevolmente conta sulle convergenze degli abitanti delle zone limitrofe che vedono Vigevano come riferimento per gli acquisti presso la rete specializzata, sia alimentare, sia non alimentare.
- Emergono notevoli affinità nel confronto tra l'area vigevanese, in particolar modo nelle sue accezioni distrettuali, e quella abbiatense. Si tratta infatti di contesti territoriali con attività manifatturiera e agricola sopra la media (e tra loro non molto lontane in termini quantitativi) e con una comune sottorappresentazione dell'area dei servizi, nelle sue diverse articolazioni.
- Potenzialità inespresse nel campo turistico, dove i dati mostrano una domanda interessata ma una scarsa dotazione di strutture ricettive e servizi per il turismo. Vi sono sinergie sia con la Lomellina (aspetti paesaggistici rurali, aree naturali, borghi, castelli, gastronomia, ecc.), sia con l'Abbiatense (paesaggi fluviali, aree naturali, città d'arte e rilevanti monumenti, gastronomia di qualità, ecc.).

10. Prospettive economico-sociali

- L'aggregazione di Vigevano al contesto metropolitano rappresenta un'occasione per sfruttare le economie di scala associate alla fornitura di molti dei servizi di supporto alle imprese e per condividere un contesto associativo e di programmazione particolarmente ricco e multiforme, che può stimolare al proprio interno un inspessimento delle relazioni di rete e delle forme di integrazione tra imprese con esigenze simili.
- La stessa Città metropolitana può, da parte sua, guardare con interesse ad una realtà che diverrebbe (almeno per una sua parte) il primo territorio distrettuale collocato nei propri confini, con la possibilità di sviluppare e coltivare quelle reti di complementarietà che si possono instaurare tra diverse specializzazioni funzionali.
- L'inclusione del Comune di Vigevano nel perimetro della CM non può comunque essere intesa di per sé come automatica affermazione di una migliore attrattività del territorio o come risoluzione ai lamentati fattori di marginalizzazione precedentemente sperimentati nella Provincia di Pavia, ma deve necessariamente essere accompagnata da un approccio attivo e da una capacità di trovare visioni condivise con altre realtà del nuovo contesto amministrativo.
- Va tenuto conto del differente contesto competitivo che accoglierebbe Vigevano all'interno della Città metropolitana, sia dal punto di vista della redistribuzione delle risorse, sia da quello della visibilità delle proprie rappresentanze, rispetto all'attuale Provincia di Pavia.

- Vigevano si conferma un importante centro industriale della Lomellina, ma anche un luogo di concentrazione di attività e occupazione ben maggiore di tutta l'area sud-ovest della Città metropolitana. E' chiaro come una realtà con caratteristiche di questo tipo assuma, più o meno consapevolmente, un ruolo che va oltre i confini propri e renda necessario, da parte degli organi di governo superiori, valutare con attenzione le più ampie ripercussioni di un eventuale cambio di circoscrizione.
- La presenza del distretto meccanico calzaturiero ha portato nel tempo alla formazione di rilevanti competenze specialistiche e professionali, che da sempre costituiscono patrimonio fondamentale per Vigevano e i Comuni della Lomellina collegati (8 Comuni complessivi appartenenti al distretto). Le potenzialità del distretto possono essere rafforzate con migliori collegamenti infrastrutturali, ma anche garantendo un governo unitario dei servizi di supporto alle imprese, soprattutto in un periodo importante come questo, di possibile ripresa economica dopo la crisi.
- L'agro-industria, nelle sue diverse accezioni, rappresenta un'opportunità strategica del territorio, ad oggi solo parzialmente valorizzata e studiata. Vigevano, a riguardo, sembra aver assunto sinora un ruolo defilato, forse non pienamente consapevole, che ha lasciato ad altre amministrazioni territoriali alcune delle principali responsabilità nel campo della filiera agro-industriale-turistica.
- Va valorizzato il ruolo di Vigevano come punto di riferimento e "hub" dei vari elementi di sistema (luoghi della cultura, tecnologie, centri di ricerca, prodotti del territorio, componenti paesaggistiche, etc.)
- Un polo urbano più strutturato, comprendente Vigevano, Mortara e Abbiategrasso, avrebbe un ruolo più incisivo nell'attuazione del modello multipolare per la regione metropolitana di cui parlano il PTR della Regione e il PTCP vigente di Milano, contribuendo anche a decongestionare la città centrale (Milano e Comuni di cintura in continuità urbanistica), e al migliore funzionamento a rete del territorio.
- Per realizzare in pieno il disegno metropolitano, che va anche oltre i confini amministrativi della Città metropolitana, è prioritario trovare strumenti e percorsi fattibili che favoriscano la sottoscrizione e l'attuazione di un accordo tra tutti i Comuni che hanno un ruolo significativo nel polo urbano (Vigevano, Mortara, Abbiategrasso, e Comuni con questi confinanti), e questo probabilmente viene anche prima dei ragionamenti sulle modifiche dei confini amministrativi delle Province.

11. Orientamenti delle forze produttive e delle rappresentanze socio-economiche

Il compito di raccogliere gli orientamenti di forze produttive e rappresentanze socio-economiche spetta ovviamente al Comune e non è stato quindi oggetto del presente studio. Tuttavia può essere utile qui riportare alcuni degli aspetti emersi in una serie di interviste a testimoni chiave sviluppate durante il lavoro. Si sono riportati anche alcuni spunti colti dalla stampa e dai vari incontri pubblici occorsi nei mesi più recenti.

Le interviste sono state utilizzate come metodo di lavoro per approfondire alcuni aspetti particolarmente complessi che non è stato possibile comprendere attraverso l'analisi di dati e informazioni disponibili. Le schede sintetiche sono riportate in Allegato a questo studio.

Argomento	Intervista/fonte	Principali fatti emersi
<p>Punti di vista di attori del contesto del Comune di Vigevano</p>	<p>Andrea Sala, Sindaco di Vigevano</p> <p>Andrea Ceffa, vice-Sindaco di Vigevano</p> <p>Maria Vittoria Brustia, Presidente Comitato Intercategoriale di Vigevano</p> <p>Renato Scarano, Presidente ASCOM-Struttura territoriale di Vigevano</p>	<p>La posizione espressa dal Comune nella domanda di adesione e nei diversi incontri pubblici si fonda su due componenti essenziali: i) l'identità storica e culturale più vicina a Milano e ii) la maggiore certezza di prospettive e competenze del nuovo ente Città metropolitana rispetto alle vecchie Province.</p> <p>Questa seconda componente spinge a fare "in fretta" per entrare da subito e lavorare alla costruzione della nuova area omogenea.</p> <p>Il messaggio forte è che Milano, in questo momento di forte debolezza generale e locale, è inteso come il principale polo di riferimento industriale, culturale, infrastrutturale, della moda, dell'innovazione. Le economie di agglomerazione e i traboccamenti positivi provenienti da tale sistema vengono visti come opportunità per invertire la rotta.</p> <p>La convinzione comune tra gli operatori economici di Vigevano è che l'incorporazione nella Città metropolitana diventi un'opportunità chiave per migliorare i collegamenti con Milano, attraendo nuovi visitatori e turisti. Il tema dell'attrattività territoriale è visto come strategico e si ritiene che debba avere nel mercato milanese il punto di riferimento privilegiato. Si riconosce l'esigenza di legare tale iniziativa ad un progetto più esteso di valorizzazione territoriale che sappia mettere in rete tutti i possibili elementi di attrattività, puntando sul segmento medio-alto dei visitatori.</p> <p>Viene sottolineata una incapacità del territorio, ormai da anni, di sviluppare una propria progettualità e visione proiettata sul futuro: un fattore che alimenta in tutta la collettività locale questa interpretazione salvifica della CM.</p> <p>Si percepisce il rischio competitivo derivante dall'inserimento in un contesto più ampio e potenzialmente anche più "congestionato". Si ritiene tuttavia che sia meglio dover "sgomitare" di più in una realtà più vitale, piuttosto che avere un ruolo più centrale in un territorio in declino. Viene sottolineata l'importanza di mantenere dei presidi a livello di Comune di Vigevano, promuovendone il ruolo di riferimento per tutto l'area sud-ovest. Il rischio di perdere peso nelle decisioni è presente e va prevenuto sviluppando alleanze e visioni condivise.</p> <p>Le relazioni con i Comuni del territorio sono limitate. L'approccio vigevanese è sempre stato poco attivo e con una ridotta predisposizione alla collaborazione territoriale e all'affermazione delle proprie istanze nelle rappresentanze politiche. Vigevano ha certamente un ruolo sovra-comunale, ma con poca consapevolezza.</p> <p>Sul versante della Lomellina, si ritiene che fare alleanze prima di dare vita all'adesione sia troppo complicato e lungo rispetto ai tempi. Se si entra si innescerebbe un effetto domino con i Comuni limitrofi che potrebbero poi dare luogo ad un polo della Lomellina nella Città metropolitana.</p> <p>Il rischio isolamento/marginalizzazione è ancora più forte se si va nella Città metropolitana e serve quindi un progetto serio. Le interrelazioni con l'ambito abbiatense sono in effetti ad oggi state limitatissime e la struttura economica è molto differente.</p>

		<p>Vigevano come polarità intermedia: è un'ipotesi affascinante che appare coerente con il peso economico e anche il rilievo storico e architettonico della città. Ovviamente l'auspicio è che come futuro terzo Comune per dimensioni della CM si possa acquisire un ruolo centrale nel "sud-ovest". Certo è che se non si è stati capaci in Provincia di Pavia di acquisire una maggiore centralità non è detto che ciò sia possibile in un contesto più complesso e potenzialmente conflittuale.</p>
<p>Punti di vista di attori del contesto della Città metropolitana</p>	<p>Pierluigi Arrara, Sindaco di Abbiategrasso</p> <p>Bruno Dapei, Direttore Osservatorio Metropolitano di Milano</p> <p>Vittorio Biondi e Elena Milanesi, Assolombarda</p> <p>Franco Sacchi, Direttore del PIM</p>	<p>Tra Abbiategrasso e Vigevano le interazioni sono ad oggi poco significative. I flussi da Vigevano attraversano il territorio e sono diretti verso Milano e Comuni contermini.</p> <p>Da qualche anno Abbiategrasso e Magenta hanno avviato una collaborazione finalizzata a potenziare l'offerta di servizi di area vasta, che si è anche concretizzata nella proposta di una Zona omogenea unica per la Città metropolitana.</p> <p>L'ingresso di Vigevano nella Città metropolitana potrebbe essere un'ulteriore opportunità per rafforzare i servizi offerti e il peso della Zona omogenea nell'ambito degli organi provinciali.</p> <p>Per Assolombarda è importante arrivare in tempi rapidi a dare piena attuazione operativa alla Città metropolitana, e a tale fine si può arrivare anche attraverso una combinazione di strumenti di government e di governance.</p> <p>Uno studio recente mostra in modo chiaro che la capacità di spesa del nuovo ente è minima rispetto a quella dei Comuni ed in particolare di Milano. Opportuno riconoscere l'importanza dei Comuni nella Città metropolitana e in tale senso la capacità di spesa potrebbe essere rafforzata dall'ingresso di altri Comuni confinanti nei nuovi confini amministrativi.</p> <p>Il futuro delle Province è molto incerto, ma anche quello della Città metropolitana presenta ad oggi molte incertezze attuative. Tuttavia stare con la Città metropolitana e quindi con il Comune di Milano potrebbe essere conveniente vista l'attenzione che viene dedicata dalla legge di Riforma.</p> <p>In alternativa Vigevano potrebbe attivare una serie di alleanze con i Comuni confinanti (sia in Lomellina che nell'Abbatense), scegliendo gli ambiti ottimali servizio per servizio, in funzione della convenienza. Questo avrebbe il vantaggio di potere partire da subito, essendo indipendente da una procedura di variazione dei confini amministrativi.</p> <p>Per Sacchi l'area metropolitana milanese è un sistema complesso e articolato in cui la definizione di un assetto ottimo attraverso confini rigidi diviene particolarmente problematico. Vi sono relazioni molteplici, SLL del lavoro assai eterogenei, geometrie settoriali variabili e multiformi. In tale contesto, la definizione di perimetri immutabili può divenire un problema, mentre risultati migliori e più flessibili potrebbero essere raggiunti attraverso forme di cooperazione interistituzionale.</p> <p>Va rimarcato come l'assetto di governance prescelto, con la natura di secondo livello e la figura dei Consiglieri delegati, rende difficile immaginare un ente che fa "gestione". Ciò è avvalorato anche dal nodo risorse, sul quale non sembrano esservi impegni decisivi. Sacchi si mostra scettico sulla reale possibilità che si arrivi all'elezione diretta del Sindaco, anche perché l'impostazione originaria della Legge non la prevedeva.</p> <p>L'attenzione di Vigevano al contesto metropolitano si giustifica sia con la</p>

		<p>tradizionale marginalità sofferta in Provincia di Pavia, sia con l'incertezza che caratterizza il nuovo contesto di area vasta. Vi è la convinzione, legata alla propria dimensione demografica, di poter entrare e giocare un ruolo da protagonisti per tutto il sud-ovest del sistema metropolitano, mantenendo sostanzialmente gran parte delle rappresentanze e presidi attualmente disponibili sul proprio territorio. Ciò dovrà però fare i conti con un contesto molto più competitivo e complesso ove i rischi di marginalizzazione saranno ancora maggiori.</p> <p>L'altro elemento prospettico che viene richiamato è quello di entrare nella CM senza una propria progettualità forte. Vigevano (e la Lomellina orientale in generale) stanno già sperimentando da anni alcuni gli effetti di trascinamento dall'area milanese (fasce di popolazione meno abbienti, immigrazione, alcuni impianti e infrastrutture, etc.) che potrebbero essere accentuati da una maggiore integrazione con il capoluogo. Un territorio con elite politica debole e con vocazioni storiche in regresso diviene vulnerabile rispetto alla delocalizzazione delle funzioni meno nobili. Per prevenire questo rischio vanno quindi sviluppati prima gli anticorpi.</p> <p>Da parte sua la CM ha un interesse proprio a vedere inclusi nei confini territori strategici che potrebbero portare assetti importanti. E' questo chiaramente il caso di Malpensa mentre le motivazioni e le attenzioni sono molto minori per Vigevano. Emerge forse un interesse di natura politica nel mostrare un dinamismo territoriale che faccia acquisire più "peso" nei confronti della Regione. Di contro si potrebbe guardare negativamente l'annessione di un territorio che porta con sé, primariamente, delle istanze infrastrutturali per cui non vi sono risorse.</p>
Sviluppo delle potenzialità turistiche	Emanuela Marchiafava, Assessore della Provincia di Pavia con deleghe allo Sviluppo economico, Formazione professionale, Turismo e Semplificazione Amministrativa	<p>Il legame tra Lomellina e Vigevano è molto stretto; Vigevano ha un effetto di traino per il territorio e fino agli anni ottanta è stata città di riferimento per il lavoro e anche per la vita sociale.</p> <p>Oggi soffre di una crisi di identità per la perdita di ruolo e dovrebbe cercare strade alternative o integrative a quello di capitale del meccano-calzaturiero. Altrimenti rischia di trovarsi isolata.</p> <p>Vigevano, con castello e piazza, potrebbe giocare un ruolo importante come riferimento culturale se riesce a organizzare un'offerta turistica mettendo assieme le risorse naturali, paesaggistiche, gastronomiche della Lomellina, e su tali temi potrebbe anche trovare proficuo collaborare con l'Abbatense.</p> <p>Il turismo è oggi marketing, fare sistema e soprattutto studiare bene cosa il mercato chiede e cosa in risposta si può offrire, organizzandosi in tale senso facendo sistema con chi può tornare utile.</p>
Rapporti con altri Comuni della Lomellina	Giorgio Guardamagna, Presidente GAL Lomellina	<p>Il GAL è nato essenzialmente con quanto ha potuto fare il Comune di Mede, non avendo Vigevano aderito al GAL, e non avendo Mortara, pur essendo una presenza importante, svolto un vero e proprio ruolo di guida.</p> <p>Crisi economica e difficoltà di bilancio hanno portato i Comuni ad avvicinarsi e dialogare maggiormente, nonostante il caratteristico e innato individualismo dei Lomellini.</p> <p>Il GAL, oltre ai temi dell'agricoltura (raccolge i 41 Comuni eleggibili per gli aiuti comunitari) ,si è occupato di promozione dei prodotti del territorio e di turismo, tema quest'ultimo che è componente importante del nostro statuto. Recentemente è stato avviato il marchio "Lomellina nel cuore" per fare conoscere prodotti, aree naturali, e luoghi della cultura.</p>

Vigevano e Pavia 2020	Stefano Denicolai, Università di Pavia	<p>Lo stato di salute dell'economia vigevanese e del suo distretto, al di là della percezione generale, sono positivi e con dati in crescita. Le aziende dei comparti chiave che hanno resistito alla crisi sono forti e ben posizionate sui mercati internazionali. Interessante è stata la capacità di molte di esse di sviluppare strategie ed ambiti di operatività alternativi e complementari rispetto al tradizionale <i>core business</i>.</p> <p>Due criticità vengono individuate nel ricambio generazionale e nella presenza di qualche "buco" nella filiera, con particolare riferimento alla componente del design. Quest'ultimo aspetto rende necessarie interdipendenze con l'esterno, che vedono in Milano, capitale della moda, un riferimento certamente attrattivo.</p> <p>L'esperienza personale permette di rimarcare come Vigevano abbia avuto un peso notevole nelle diverse politiche e rappresentanze imprenditoriali. Se sono quindi legittime alcune rivendicazioni del territorio rispetto alla marginalità infrastrutturale e nelle rappresentanze politiche, ciò non può essere sostenuto per il settore imprenditoriale.</p> <p>Si richiamano alcuni aspetti interessanti della triangolazione Agroalimentare-Packaging-Logistica. Si tratta di una potenzialità di sviluppo importante emersa nel progetto Pavia 2020 che ha riscontri nel territorio lomellino. E' un terreno promettente che non dovrebbe venire penalizzato dalle future scelte in termini di localizzazione amministrativa.</p>
--------------------------	---	---

12. Maggiori risorse previste

- Il ruolo forte o debole della Città metropolitana di Milano dipenderà dalla disponibilità (e dalla manovrabilità) di risorse finanziarie e fiscali specifiche rispetto non solo a quelle delle ex Province, ma soprattutto a quelle delle altre Città metropolitane, nonché dalla capacità di saper collaborare alla costruzione del futuro in maniera congiunta con i Comuni e con la Regione.
- La struttura attuale di finanziamento delle Città metropolitane presenta forti criticità in quanto risulta uniforme e inadeguato rispetto alle diverse caratteristiche economiche e territoriali delle città metropolitane rispetto alle Province.
- Considerato che negli ultimi anni l'allocazione di finanziamenti alle città è passata solo per leggi speciali legate ad eventi (realizzati nelle grandi città), anziché per strumenti di programmazione (tipo i contratti di piano Stato-Città nell'esperienza francese), va sottolineato che di fronte ai tagli alle risorse finanziarie alle Province (ed ai Comuni), l'adesione alla Città metropolitana di Milano può comportare maggiori opportunità di finanziamento di politiche, progetti, infrastrutture, servizi per i comuni aderenti.

6.3 Vigevano e area vasta nel sistema metropolitano regionale

Sulla base delle risultanze delle analisi sintetizzate in forma qualitativa nel precedente paragrafo 6.2, vengono di seguito sviluppate alcune indicazioni su:

- funzioni che potrebbero caratterizzare il polo urbano di Vigevano valorizzandone il ruolo e il contributo al funzionamento del sistema metropolitano;

- strategie da attivare per attuare queste funzioni, differenziandone la collocazione temporale nel breve, medio e lungo termine;
- strumenti da utilizzare e percorso istituzionale da intraprendere per il graduale consolidamento del polo urbano nel sistema metropolitano.

Funzioni per l'area vasta

Come discusso in maggiore dettaglio nel capitolo 2, sia il PTR della Regione che il PTCP di Milano evidenziano come il sistema metropolitano milanese abbia una dimensione regionale, che va ben oltre le dimensioni amministrative della Città metropolitana. Questi due piani, sulla base delle positive esperienze di realtà analoghe europee, prefigurano un funzionamento ottimale del sistema metropolitano basandolo su un'impostazione policentrica, che comprende una città centrale (Milano e Comuni di cintura in diretta continuità fisica) e una serie di poli urbani decentrati (10 nel PTCP della Città metropolitana e 18 per il PTR, tenendo conto anche di capoluoghi e città importanti delle altre Province). Ogni polo si sviluppa sulla base di una duplice funzione: 1) concentra le funzioni e i servizi sovra-comunali necessari per l'area vasta di riferimento, contribuendo in questo modo a decrementare gli spostamenti verso il capoluogo e a decongestionare la città centrale, e 2) si dedica a funzioni specializzate, uniche nel contesto della città policentrica, sulla base delle proprie tradizioni e vocazioni territoriali.

Il PTCP individua per esempio Abbiategrasso e Magenta tra i 10 poli della Città metropolitana, il PTR individua Vigevano tra i 18 poli urbani della regione. Al sistema metropolitano regionale appartengono di fatto anche due poli extraregionali, Novara e Piacenza, che hanno intense relazioni con Milano e con alcune delle polarità urbane e territori della Lombardia.

Vigevano e Abbiategrasso sono realtà confinanti, con problematiche e potenzialità comuni e, come visto nei capitoli precedenti, con relazioni rilevanti con Mortara e con gli altri Comuni confinanti. Quest'area, se considerata come un complesso unitario, potrebbe giocare un ruolo incisivo nel funzionamento del sistema metropolitano, con positive ricadute anche per l'area vasta di riferimento dei Comuni della Lomellina e dell'Abbiatense che si trovano in più diretto collegamento funzionale.

Si deve a tale fine ragionare sui servizi sovra-comunali che potrebbero essere offerti e sulle vocazioni che caratterizzano questa polarità urbana, che potrebbero diventare base del suo ruolo nell'organizzazione policentrica del sistema metropolitano regionale. Si citano di seguito, a titolo esemplificativo e non esaustivo, alcune possibili direzioni di ragionamento:

- Le competenze tecniche sviluppate nel settore meccano-calzaturiero, che hanno reso il distretto famoso a livello nazionale e internazionale, sono riferite a più Comuni della Lomellina (sono 8 quelli che fanno parte del distretto). Mantenere unitario il territorio di riferimento del distretto permette di ottimizzare le strategie di supporto alle imprese, sia con riferimento ai servizi che alla mobilità interna al comparto. Importante per il futuro del comparto è anche il perseguimento di una strategia unitaria sulle infrastrutture per rafforzare il collegamento verso Milano, verso Malpensa e verso la direttrice ferroviaria nord-sud in corrispondenza di Mortara e del suo interporto.
- Lomellina e Abbiatense posseggono risorse di interesse turistico tra loro complementari, su paesaggi rurali, aree naturali, luoghi d'arte, gastronomia, eventi culturali, ecc. Negli anni in questi territori è inoltre cresciuta l'attenzione verso i prodotti agroalimentari di qualità. Le opportunità in campo turistico potrebbero essere valorizzate attrezzando il territorio con servizi, strutture ricettive, migliore

accessibilità ciclabile, che ad oggi appaiono sottodimensionate e discontinue rispetto ad una domanda latente molto rilevante. L'offerta di eventi potrebbe essere coordinata in modo da coprire l'intero arco dell'anno e da migliorare il grado di utilizzo delle strutture ricettive, di ristorazione, e degli altri servizi. Nel sistema metropolitano la zona sud-ovest potrebbe costituire l'offerta turistica organizzata significativa più prossima a Milano e alla sua area urbana. Potrebbe essere meta di turismo fuori porta per gli abitanti della città centrale così come potrebbe essere inserita in circuiti che arricchiscono l'attrattività turistica di Milano stessa a livello nazionale e internazionale.

- Qualunque possa essere la scelta sull'organizzazione del TPL su gomma, in agenzie diverse o nella stessa agenzia ma articolata in sottobacini, Abbiatense e nord Lomellina hanno un intenso scambio di flussi pendolari, come peraltro testimoniato dalla decisione di ISTAT di includere i territori sulle due sponde del Ticino nell'ambito del medesimo SLL (sistema locale del lavoro). Un coordinamento è anche necessario per migliorare l'interscambio con le stazioni ferroviarie e quindi l'utilizzo della Milano-Mortara, infrastruttura chiave per lo sviluppo del territorio. Il collegamento con la rete ferroviaria nazionale è ottimo da Albairate verso Milano e da Mortara sulla direttrice nord-sud, ma necessita di essere potenziato proprio tra Abbiategrasso e Mortara per riuscire a valorizzare l'effetto sistema tra i tre centri che costituiscono il polo urbano del sud ovest. La stessa Abbiategrasso ha necessità di essere meglio collegata alla linea suburbana per non perdere di attrattività.
- Considerando la gravitazione di molti dei Comuni confinanti e limitrofi verso Vigevano, sia per motivi di lavoro che di studio, mantenere unitaria l'area di riferimento consente di minimizzare le esternalità territoriali e finanziarie.
- Nel campo dei servizi socio sanitari, l'attuale fase di riassetto costituisce un'opportunità per costruire una nuova capacità di programmazione e organizzazione all'interno dell'ipotetica zona sud-ovest del nuovo contesto amministrativo, rendendo due distretti attualmente abbastanza periferici in entrambe le realtà di appartenenza un unico polo funzionale più solido e rappresentativo di quelli di partenza.
- Un approccio unitario tra i Comuni sulle due sponde del Ticino permetterebbe di affrontare in modo coordinato le questioni che interessano il complesso della vallata fluviale, dalla difesa del suolo, alla tutela ambientale, alla promozione turistica, ai collegamenti viari e ciclabili tra le sponde e lungo le due rive.
- Sviluppare strumenti di pianificazione in forma associata (per esempio i PGT, o anche solo i Documenti di Piano o i Piani dei Servizi) permetterebbe di utilizzare le facilitazioni per le forme associate previste dalla programmazione regionale e provinciale. Il PTCP di Pavia approvato ad aprile 2015 prevede a tale fine forme di perequazione inter-comunale su diversi temi di interesse sovra-comunale (aree produttive, logistica, consumo di risorse scarse e non rinnovabili, ecc.) per i Comuni che decidono di sviluppare il PGT in forma associata. Forme perequative analoghe sono presenti anche nel PTCP di Milano, e analoghi strumenti sono in corso di preparazione a livello regionale, ad esempio per il governo del consumo di suolo, in attuazione di quanto previsto dalla l.r. 31/2014.

Strategie e strumenti

L'eventuale assenso al passaggio di Vigevano nella Città metropolitana, che richiede comunque i tempi tecnici di una legge nazionale di approvazione, trattandosi di variazione di confini provinciali, dovrebbe

procedere in modo veloce per arrivare in tempo per il prossimo rinnovo degli organi della Città metropolitana, previsto nei mesi immediatamente successivi all'elezione a maggio 2016 del Sindaco di Milano. Andare oltre tale data significherebbe dovere attendere la successiva scadenza triennale degli organi, quindi attendere fino al 2019, che potrebbe significare di arrivare tardi rispetto a decisioni già prese, tenuto conto che il processo di organizzazione del nuovo ente è ora pienamente in corso.

Questa relazione ha evidenziato che il vero sistema metropolitano milanese ha una scala di riferimento regionale (e anche oltre se si considerano Novara e Piacenza), quindi molto più ampia di quella amministrativa della Città metropolitana. Lo stesso concetto è presente anche negli strumenti di pianificazione, nel PTR così come nel recente PTCP di Milano, che sottolineano come conoscenza, competenze, capacità di innovazione siano motori sempre più determinanti per confrontarsi in un'economia globale, e come queste per circolare e generare sinergie si basino sempre più su relazioni immateriali, dove la contiguità e continuità fisica della città tradizionale non sono più requisiti essenziali.

Il sistema metropolitano regionale milanese non è una realtà concreta, fisicamente o amministrativamente delimitata, ma una sorta di visione di riferimento rispetto alla quale definire le strategie e i piani degli enti che fanno parte e contribuiscono a questo sistema. Siano essi la Città metropolitana con i propri Comuni, altre Province o Comuni capoluogo di altre Province, o città medie con il loro intorno di riferimento di area vasta.

La vera questione urgente da affrontare consiste dunque non tanto in come fare per entrare nei confini amministrativi della Città metropolitana, ma di trovare il modo migliore possibile per fare parte e giocare un ruolo importante nel circuito di relazioni del sistema metropolitano regionale. E di trovarlo in modo rapido, per influire già in questa fase di transizione verso il sistema metropolitano. Questione primaria è la creazione di una polarità territoriale, che posseda massa critica sufficiente per potere svolgere in modo appropriato funzioni significativamente utili per il funzionamento del sistema metropolitano.

Vigevano, con gli altri Comuni, deve attrezzarsi per svolgere un ruolo primario, non secondario, nell'ambito del sistema metropolitano. Questo è di interesse anche per Mortara e Abbiategrasso. Mortara, se Vigevano da sola passa alla Città metropolitana, rimane riferimento unico per la Lomellina, ma con questa rischierebbe di essere ancora più marginale di quanto non sia oggi nel sistema regionale. Mortara ha necessità del rapporto con Vigevano e Abbiategrasso anche per valorizzare le proprie infrastrutture di trasporto.

Abbategrasso, nell'attuale configurazione della Città metropolitana, rischia, per lo scarso peso insediativo e produttivo, di essere secondaria rispetto agli altri poli urbani, ed ha quindi convenienza nell'unire le proprie potenzialità a quelle dei Comuni con i quali è contigua e condivide la direttrice infrastrutturale di trasporto verso Milano. La recente decisione di creare una Zona omogenea con Magenta mostra che Abbiategrasso è cosciente del problema e sta cercando alleanze per rafforzare il proprio peso negli organi del nuovo ente intermedio.

Un nuovo polo urbano, costituito da Vigevano con Abbiategrasso a est e Mortara a ovest, non deve tradursi in una conurbazione lineare lungo l'asse della ex-SS 494. La qualità ambientale fa parte delle caratteristiche più riconoscibili, oltre che delle potenzialità, di questa zona, e deve essere preservata. Un programma di sviluppo del polo è bene che abbia tra gli elementi di riferimento una matrice verde, che tuteli e metta a sistema gli spazi non costruiti, anche basandosi sulle tutele già esistenti nel Parco del Ticino e negli strumenti di pianificazione della Provincia. Una matrice non solo da tutelare, ma anche da rafforzare con interventi a verde che recuperino gli elementi storici del paesaggio rurale e lo rendano riconoscibile, elemento di distinzione di questa polarità territoriale rispetto alle altre del sistema metropolitano.

L'organizzazione policentrica su cui si articola in prospettiva il sistema metropolitano regionale comprende una città centrale e altri venti poli urbani, da collegare a sistema, con legami flessibili e facilmente riprogrammabili, funzionali e comunicativi, supportati da infrastrutture fisiche di collegamento dove realmente sia necessario.

Le polarità decentrate, più vicine ai diversi contesti territoriali e ai distretti produttivi specializzati, dovranno accentuare il proprio ruolo di riferimento per l'area vasta locale, rafforzando la loro autonomia sui servizi ai cittadini e contribuendo al decongestionamento dell'area centrale del sistema metropolitano, la quale deve essere libera e sufficientemente funzionale per potersi concentrare sul suo ruolo di riferimento nevralgico e di traino nel confronto internazionale.

La città centrale con i 24 Comuni contermini, come individuata dal PTCP di Milano, comprende circa 2 milioni di abitanti e si sta specializzando, a livello nazionale e internazionale, come luogo di incrocio e generazione di competenze, sapere e innovazione, sempre più autorevole e riconosciuto nell'economia globale.

Il PTCP individua 10 poli intermedi, che possono salire a una ventina circa tenendo conto di quelli segnalati dal PTR che appartengono ad altre Province, oltre a Novara e Piacenza. Il sistema policentrico costituisce la dorsale principale per l'organizzazione del territorio metropolitano e ogni polarità, costituendone elemento essenziale, deve puntare ai seguenti obiettivi, richiamando le indicazioni date dal PTCP di Milano:

- L'incremento di funzioni e servizi, raccordandoli con quelli presenti nella città centrale e nelle altre contigue polarità. Una maggiore spinta verso la polarizzazione potrà avere come effetto un migliore funzionamento delle infrastrutture, massimizzando l'effetto sistema dell'organizzazione policentrica e decongestionando la città centrale.
- La riduzione dei tempi di viaggio tra i poli del sistema policentrico sviluppando l'infrastrutturazione su ferro, sulle cui stazioni attestare adeguati sistemi di interscambio con i mezzi privati, con il TPL su gomma e con i percorsi per l'accesso ciclabile e pedonale, massimizzando l'accessibilità al ferro dai poli urbani locali e dal territorio nel suo complesso.
- Sviluppo delle connessioni trasversali, e non solo di quelle radiali, per creare un effetto rete, anche studiando il riuso delle numerose infrastrutture ferroviarie esistenti in Lomellina che convergono su Mortara.
- Potenziamento dei collegamenti con le reti di trasporto nazionali, sia l'aeroporto di Malpensa, ma anche la rete ferroviaria alta velocità, non solo nelle stazioni di Milano ma anche verso quella di Novara. Collegamento attraverso Mortara con il corridoio ferroviario nord-sud tra i porti Liguri e il centro Europa. La Lomellina ha un posizionamento centrale nel Nord-ovest e deve valorizzarlo per evitare di rimanere marginale o esclusa rispetto ai collegamenti che contano nell'organizzazione del territorio.
- Miglioramento della qualità urbana e dell'abitare, sulla base delle caratteristiche storiche e paesaggistiche, per potenziare l'attrattività residenziale.
- Qualificazione del tessuto verde intercluso e riduzione dei fenomeni di conurbazione lungo le direttrici lineari. Definizione di una matrice ambientale, da tutelare e rafforzare, che possa contribuire a caratterizzare il paesaggio e la riconoscibilità del polo urbano.
- Riduzione del consumo di suolo, densificazione della forma urbana e recupero delle aree dismesse e degradate.

Per l'individuazione dei servizi utili a spingere verso una maggiore polarizzazione può essere utile richiamare quanto previsto dal PTCP della Provincia di Pavia per i PGT dei poli attrattori, in merito ai servizi sovra-comunali. E' evidente che una migliore programmazione potrà essere affermata se i Comuni coinvolti nella polarità urbana svilupperanno in forma associata il Piano delle Regole.

- *“la verifica puntuale-mediante l'analisi degli utenti serviti, delle condizioni di qualità, fruibilità e accessibilità-delle dotazioni esistenti di servizi di interesse sovra-comunale localizzate sia nel Comune polo che in quelli gravitanti;*
- *l'accessibilità, in particolare mediante trasporto collettivo, agli stessi servizi ed a quelli previsti, nonché alle eventuali aree per edilizia residenziale pubblica e housing sociale;*
- *la localizzazione delle previsioni dei servizi di interesse sovra-comunale in corrispondenza dei nodi di interscambio del trasporto pubblico;*
- *l'integrazione delle previsioni relative a dotazioni a verde, corridoi ecologici e sistema del verde di connessione tra territorio rurale e quello edificato, con le indicazioni del PTCP relative alla rete ecologica provinciale, ai parchi locali di interesse sovra-comunale, agli ambiti di rilevanza paesistica e agli ambiti di rilevanza naturalistica”.*

Il percorso

La strategia sopra delineata può essere perseguita da subito, non essendo necessario attendere gli esiti di un eventuale ingresso nella Città metropolitana di Vigevano o di più Comuni. Come detto nelle pagine precedenti, è infatti opportuno inserirsi al più presto nell'organizzazione, ora in divenire, del sistema metropolitano regionale. Attendere anni, o anche solo alcuni mesi, potrebbe volere dire arrivare quando le decisioni più importanti sono già state prese.

L'urbanistica, tradizionalmente intesa, si trova in difficoltà rispetto all'organizzazione di un sistema metropolitano fatto di relazioni immateriali più che fisiche. I suoi strumenti di analisi sono principalmente spaziali e spingono verso soluzioni spaziali. Mentre qui serve agire con strumenti più veloci e flessibili, che rispondano all'esigenza di ampliare l'area metropolitana senza necessariamente toccarne i confini amministrativi. Il caso di Vigevano potrebbe in tale senso costituire laboratorio di sperimentazione per procedure da replicare anche per le altre polarità urbane.

Si può progettare un percorso che parta dai Comuni interessati da stretti rapporti di area vasta (Vigevano, con Mortara, Abbiategrasso, e Comuni confinanti, per esempio), che attraverso intese e accordi arrivi a:

- individuare i temi di area vasta di Comune interesse e le strategie da perseguire, collocandole nelle prospettive temporali di breve, medio e lungo termine
- definire le decisioni prioritarie, che possono fare da traino, attorno alle quali aggregare tutti gli attori, istituzionali e non, che abbiano una competenza o che operino sul territorio
- sottoscrivere tra tutti gli attori un patto territoriale, con obiettivi, tempi, azioni e risorse da mettere in campo o da andare a cercare, anche nelle sedi regionali e nazionali
- dare avvio alla fase attuativa tramite intese e accordi, utilizzando gli strumenti negoziali messi a disposizione dalla normativa.

Tenendo conto delle scadenze più prossime per i due enti intermedi, Città metropolitana e Provincia di Pavia, si potrebbe in via esemplificativa e in prima battuta disegnare un percorso istituzionale di questo tipo:

- Definizione di un'intesa tra i Comuni interessati che individui i contenuti su cui lavorare al fine di rafforzare la polarità urbana. Da completare entro 2-3 mesi.
- Confronto con gli enti intermedi e con la Regione per verificare la fattibilità e l'effettivo contributo della polarità urbana al funzionamento del sistema metropolitano.
- Sottoscrizione di un patto territoriale tra le istituzioni e le organizzazioni sul territorio per l'attuazione delle strategie di potenziamento del polo urbano. Meglio se prima della scadenza elettorale della Provincia di Pavia di metà 2016 e del contemporaneo rinnovo degli organi della Città metropolitana conseguente all'elezione del nuovo Sindaco di Milano.
- Sulla base dei contenuti sottoscritti nel patto, avviare le azioni attuative che sono finanziabili con i contributi dei sottoscrittori sulla base di accordi di programma o altri strumenti di programmazione negoziata, avanzando nelle sedi opportune le istanze per le ulteriori risorse necessarie.
- In parallelo, e sempre sulla base dei contenuti del patto territoriale, eventuale sviluppo di un piano associato tra i Comuni partecipanti (nella forma del PGT completo o più semplicemente del Documento di Piano), utilizzando le indicazioni perequative messe a disposizione dai PTCP di Pavia e di Milano. A seconda del numero di Comuni partecipanti si potrebbero prevedere, se proprio necessario, più piani associati. In alternativa, se le procedure di approvazione del piano associato dovessero rivelarsi non percorribili in tempi ragionevoli, può essere adottato uno strumento più flessibile, per esempio nella forma di un piano strategico adeguatamente dettagliato. In prima battuta si potrebbe puntare ad uno strumento che pur non essendo conformativo, fornisca comunque indirizzi precisi, capaci di guidare la pianificazione comunale, lasciando gli aspetti conformativi a quest'ultima. Una volta che la modalità di pianificazione associata si sia consolidata nella prassi amministrativa di governo del territorio si potrà puntare a sviluppare in forma associata il Documento di Piano, ed eventualmente il Piano dei servizi, lasciando ai singoli Comuni la redazione del Piano delle Regole.

6.4 Città medie e sistema metropolitano

Ragionamenti non molto diversi da quelli per Vigevano possono essere sviluppati anche per molte delle altre polarità urbane decentrate individuate dal PTCP di Milano e dal PTR.

Negli anni intercorsi dal 2011 (decreto cosiddetto Salva Italia) ad oggi si è molto parlato di ipotetici risparmi nei costi della pubblica amministrazione in conseguenza dell'abolizione delle Province. Pochi sono invece stati gli accenni sulla stampa ai costi territoriali connessi con un mancato presidio dei temi di area vasta, conseguenti all'eliminazione dell'ente intermedio di governo. Si è parlato in qualche caso di manutenzione delle strade, delle scuole e di assistenza sociale. Ma vi sono costi difficili da quantificare e anche da comunicare. Essi sono collegati con una minore efficienza del sistema delle infrastrutture, ad una caduta di qualità dell'ambiente, ad una disordinata localizzazione delle funzioni: effetti che, in generale, comportano una minore attrattività e capacità competitiva per le realtà coinvolte. L'organizzazione del territorio è nel nostro Paese, forse più che in altri, policentrica, e per essere efficace richiede che tutte le sue componenti, nessuna esclusa, interagiscano in modo organico.

Le Città metropolitane presidiano la scena internazionale e hanno un importante effetto di traino, propulsivo e organizzativo, sul territorio. Per funzionare devono tuttavia potere interagire con un retroterra fatto di Comuni capoluogo e di media grandezza, di piccole realtà locali, di bacino e di vallata, dove hanno sede distretti specializzati in grado di eccellere e concorrere a livello mondiale. In questi ambiti sono presenti patrimoni e risorse talvolta trascurate dalla programmazione nazionale e regionale. Esiste poi l'inesauribile giacimento di risorse turistiche, opportunità della quale non riusciamo a fare tesoro, in modo organizzato e sostenibile, continuando a retrocedere per attrattività, sorpassati da nazioni meno fortunate nelle risorse ma più capaci nel superare gli individualismi.

La l. 56/2014 dedica un capitolo specifico alle Città metropolitane, ma non fa distinzioni tra tutti gli altri Comuni, siano essi di 1.000 o 100.000 abitanti. Trascura i Comuni capoluogo di Provincia e le città di media grandezza, che hanno un ruolo determinante nell'organizzazione del territorio. Un ruolo che deriva anche una lunga tradizione storica, che affonda le proprie radici nella cultura di governo sviluppata nei liberi Comuni e nelle città stato che nei secoli hanno determinato l'assetto della penisola. Un patrimonio che ci caratterizza e distingue dagli altri paesi europei, al quale riferirsi nel riorganizzare i fattori di attrazione. Questa diversità e importanza delle città medie andrebbe affermata integrando la norma nazionale o quelle regionali. Si dovrebbe riflettere su modi e strumenti per tradurre questo ruolo propositivo di area vasta nei contenuti dei piani territoriali dell'ente intermedio Provincia o Città metropolitana, dei Comuni di media dimensione, delle unioni, dove esistono e in parte dei piani regionali che ad oggi non si sono molto occupati di cooperazione territoriale.

Se le nuove Province con organi di secondo livello non saranno in grado di sviluppare un efficace ruolo di coordinamento territoriale e se le Regioni non riusciranno a sostituirle (cosa probabilmente possibile solo nelle regioni più piccole), le città medie con i loro piani si troveranno ad essere gli unici enti locali in grado di svolgere un ruolo proattivo nell'organizzazione e promozione del territorio. Fino a ieri i grandi Comuni hanno sviluppato il PGT con riferimento ai propri confini amministrativi, provocando inevitabilmente impatti sui Comuni di cintura, quindi determinando effetti di area vasta, che venivano in qualche modo circoscritti e contenuti attraverso il confronto (e spesso scontro) con la Provincia se dotata di piano territoriale. Oggi, con i sindaci che siedono negli organi della Provincia, le città medie assumono una responsabilità diretta nel governo dell'area vasta, e si deve pensare a nuovi strumenti per esercitare questo ruolo al meglio.

I PGT delle città medie dovrebbero assumere un valore di proposta strategica anche per l'ambito di area vasta di pertinenza, da tradurre in forme dispositive solo a seguito della sottoscrizione di apposite intese o accordi. Alcune norme regionali, come quella della Lombardia, prevedono i piani intercomunali o associati, ma mancano del tutto di indicazioni attuative sui percorsi di formazione e approvazione di questi piani e relativi strumenti di supporto.

Le modalità di governance sui temi di area vasta diventano sempre più complesse. Potrebbe essere utile affiancare la pianificazione del territorio con strumenti di pianificazione strategica, che per la loro flessibilità sarebbero più efficaci nell'adattarsi alle nuove situazioni. A patto di mantenere il dialogo tra i due piani. Nel passato sono state sviluppate interessanti esperienze di pianificazione strategica, ma quando queste sono rimaste a se stanti, scollegate da quelle di pianificazione territoriale, il risultato di quanto concordato tra gli attori sul territorio, a seguito di percorsi anche brillanti di partecipazione, ha finito per rimanere sulla carta.

Nel caso delle aree vaste, come quella di Vigevano, ma anche quella di Pavia, il Comune di riferimento ha la prerogativa, e dovere assieme, di definire una proposta per un territorio, che ovviamente sarà

conformativa solo all'interno dei propri confini amministrativi (altrimenti si andrebbe contro i principi stessi costituzionali), ma che sarà estesa a tutti i Comuni in diretta relazione funzionale, pur avendo per questi il valore di proposta strategica. La traduzione in forme attuative efficaci, al di fuori dei confini amministrativi, potrà essere raggiunta tramite accordi o piani strategici, utilizzando le forme di programmazione negoziata previste dalle norme e in secondo battuta attraverso lo sviluppo di PGT (o almeno Documento di Piano) associato.

Questi ragionamenti generali, e quanto specificamente argomentato per Vigevano nelle pagine che precedono, potrebbero essere applicati, con i dovuti adattamenti, al caso di Pavia e della realtà di area vasta del Pavese. Pavia presenta alcune differenze rispetto alla situazione territoriale di Vigevano, che devono essere tenute presenti avviare un'iniziativa di area vasta mirata alla promozione del proprio territorio e delle sue potenzialità economiche e produttive. Tra le caratteristiche specifiche da tenere in considerazione si citano, a titolo esemplificativo:

- I flussi in uscita verso Milano sono molto significativi, ma anche i flussi in ingresso da Milano hanno valori non trascurabili e questo testimonia la presenza a Pavia di funzioni rare e attrattive per il contesto regionale.
- I collegamenti con Milano sono ben strutturati, soprattutto quelli ferroviari dopo l'apertura nel 2009 del servizio ferroviario cadenzato S13. Sono invece presenti problemi nei collegamenti stradali con il sud verso oltre Ticino e Oltrepò.
- Il territorio di Pavia possiede, caso forse unico in Lombardia, tutti e tre i fattori principali di attrattività: accessibilità, qualità ambientale, competenze qualificate.
- Il territorio compreso tra Parco del Ticino e Parco Agricolo Sud Milano è soggetto alle pressioni insediative dell'area metropolitana e necessita forme di tutela per contemperare opportunità di sviluppo con mantenimento della qualità ambientale che, come sopra detto, è uno dei fattori vincenti del territorio Pavese.

Nel caso di Pavia si potrebbe pensare allo sviluppo di uno strumento di pianificazione strategica che elabori indirizzi, da concordare con i Comuni interessati e quindi tradurre in disposizioni nei PGT dei diversi Comuni o in forme di PGT associato. Il riferimento di area vasta potrebbe essere costituito da due dimensioni territoriali:

- una più ristretta, comprendente i Comuni confinanti con i quali esiste spesso una continuità insediativa e sinergie nella gestione di alcuni dei servizi più importanti;
- una più ampia, estesa fino al confine con il Parco sud verso nord e fino al Po dal lato sud.

Tra i temi oggetto di un lavoro di questo tipo si citano, in via preliminare ed esemplificativa:

- creazione delle condizioni favorevoli per l'attrazione di investimenti per il riuso delle aree dismesse e recupero delle aree degradate
- valorizzazione del sistema universitario, delle strutture sanitarie e delle aziende presenti sul territorio, sviluppo di maggiori sinergie tra territorio, sistema formativo universitario e centri di ricerca
- valorizzazione potenzialità turistiche: Certosa e territorio dell'antico Parco Visconteo, Pavia come centro culturale (Castello, Città delle scienze, ecc.) e porta di accesso più vicina da Milano al Sistema turistico del Po di Lombardia

- valorizzazione delle stazioni della S13, organizzando efficaci interscambi con TPL su gomma, parcheggi, percorsi ciclabili
- miglioramento delle tangenziali di Pavia e dei collegamenti nord-sud lungo ex-statale dei Giovi e verso Oltrepò
- miglioramento delle condizioni ambientali attraverso la graduale riduzione dell'esposizione all'inquinamento atmosferico e acustico e il contenimento del consumo di risorse non rinnovabili (acqua, energia da fonti fossili, suolo, ecc.) ed una maggiore efficienza del patrimonio edilizio esistente

Va infine richiamato come tale azione di area vasta da parte dei poli intermedi debba essere accompagnata necessariamente da un continuo processo di interazione e confronto con la Città metropolitana, che costituisce e costituirà sempre un punto di riferimento imprescindibile delle relazioni economiche, sociali e territoriali. Si tratta di una prospettiva interessante, ad oggi poco esplorata, che lascia spazio a sperimentazioni istituzionali e nuove forme di governance che si vanno ad affiancare e, in alcuni casi, sovrapporre con il processo istitutivo del nuovo ente. Uno scenario ricco di incertezze, ma anche stimolante per quegli enti in grado di avere forza propositiva e capacità di riempire in maniera costruttiva i vuoti lasciati da nuovo quadro normativo.

ALLEGATO

Interviste a testimoni privilegiati

INTERVISTA A PIERLUIGI ARRARA SINDACO DI ABBIATEGRASSO

Abbiategrasso e Vigevano hanno un rapporto lavorativo con Milano, come dicono i numeri del pendolarismo. Non esistono invece relazioni significative per il lavoro tra Abbiategrasso e Vigevano. Un tempo, fino ad inizio anni ottanta, prima della costruzione ad Abbiategrasso delle scuole secondarie, c'era un flusso di studenti verso le scuole di Vigevano.

Di fatto il Ticino segna un limite, non solo fisico e geografico, ma anche tra due modi di pensare in parte differenti, dove quello dell'Abbiatense è più legato al territorio e al mondo rurale e alle sue tradizioni consolidate.

Nella ex-Provincia di Milano, ora Città metropolitana, Abbiategrasso è riferimento dei Comuni dell'Abbiatense, che abbraccia buona parte del sud-ovest. L'ambito territoriale è ampio in termini di estensione geografica ma ha una popolazione contenuta, tra le più basse di tutti gli ambiti territoriali intorno a Milano. Questo influisce sulla possibilità che ha questo territorio di fare sentire la propria voce negli organi della Città metropolitana. In tale senso l'ingresso di Vigevano con la sua dimensione demografica aiuterebbe e potrebbe anche essere di aiuto per ampliare l'offerta di servizi sovra-comunali ai cittadini e alle imprese.

Recentemente è stata approvata dal Consiglio metropolitano la proposta di ripartizione in Zone omogenee e si è scelto di unire Abbiatense e Magentino, anche al fine di avere maggiore peso nel contesto metropolitano. Con Magenta si è già da tempo intrapresa una collaborazione per fornire migliori servizi sovra-comunali e si sta cercando di coinvolgere nel progetto anche i Comuni più piccoli del territorio. Oggi i servizi sovra-comunali ricadono di fatto sui due Comuni più grandi.

Pensando al futuro di questo Comune rimane ancora qualche problema da risolvere con le infrastrutture, per l'attraversamento viario dell'area urbana, che dovrebbe essere risolto con la variante programmata. Rimane invece ancora aperto il nodo della ferrovia che si attesta fuori dal centro, ad Albairate, e il binario unico permane come strozzatura. Purtroppo nel passato si è persa l'occasione di potenziare la stazione ferroviaria nel centro.

Permane anche una questione aperta in merito all'istanza di apertura di una grande struttura di vendita che rischierebbe di snaturare la natura del centro storico, basata su una ricca presenza di negozi di vicinato di elevata qualità.

Da anni la città sta puntando sullo sviluppo dei servizi sociosanitari, con ospedale, istituto geriatrico Golgi, Anfass servizi per disabili, residenze per anziani, ecc. Così un'attenzione particolare da anni la si sta dedicando all'agricoltura, alla produzione biologica di qualità, agli agriturismi, alla gastronomia (con l'evento Abbiategusto che ha ormai una riconoscibilità nazionale).

Con Vigevano ci potrebbero essere interessanti sinergie su alcuni temi, per il potenziamento dell'offerta di servizi sovra-comunali, e sul turismo, visto che i due territori condividono il Parco del Ticino e le sue aree naturalistiche ed una ferrovia che potrebbe svolgere anche una funzione di accesso turistico da Milano. Completato il ponte ci dovrebbe anche essere la possibilità di collegare con una ciclabile e dare continuità alla pista che arriva da Milano lungo il Naviglio. Su questi temi sarebbe interessante incontrarsi indipendentemente da come vada a finire la modifica dei confini amministrativi.

INTERVISTA A VITTORIO BIONDI E ELENA MILANESI
ASSOLOMBARDA

L'intervista ad Assolombarda è stata sostanzialmente incentrata sui seguenti due temi: 1) quale potrebbe essere il sistema organizzativo più efficace per fare funzionare il sistema metropolitano, 2) quali vantaggi possono derivare dall'ampliamento dei confini della Città metropolitana.

Spesso ricorre nel dibattito la questione se sia meglio un approccio di governance o di government. Assolombarda ha colto come positiva l'approvazione della l. 56/2014, che con un intervento del tipo top-down, quindi calato dall'alto, ha messo in moto un processo di rinnovo della macchina amministrativa. Se questo ha permesso di dare un'accelerazione alla tradizionale lentezza della politica, i migliori risultati potrebbero essere raggiunti attraverso la combinazione dei due tipi di approccio, che non vanno visti come alternativi, ma da integrare e mettere in sinergia, utilizzando ora l'uno ora l'altro a seconda delle occasioni. In tale senso non si è favorevoli a una modifica dei confini amministrativi della Città metropolitana, se questo significa mettere in moto processi molto lunghi. L'importante è arrivare presto a valorizzare il nuovo ente mettendolo in grado di dare finalmente risposte organiche, con regole e tempi certi, necessari per lo sviluppo economico. La Città metropolitana o il sistema metropolitano policentrico (che comprende anche poli urbani in altre Province) devono essere dotati di risorse, poteri, tutto quanto necessario per fare crescere la competitività del sistema metropolitano nel suo complesso. Ad esempio, si considera positivo che la Regione, nella recente legge sulle funzioni, abbia assegnato al Piano territoriale metropolitano poteri conformativi sui piani comunali per ciò che riguarda insediamenti e funzioni di interesse sovra-locale.

Altra competenza importante della Città metropolitana è la Pianificazione strategica. Si pensi che nel 2014 all'assemblea annuale di Assolombarda era stato invitato come relatore il Vicepresidente esecutivo del Piano Strategico Metropolitano di Barcellona, a testimonianza dell'importanza che viene assegnata all'occasione della Città metropolitana e, in questo quadro, alla Pianificazione strategica del territorio.

In un recente studio affidato da Assolombarda al gruppo Clas, basato sulla banca dati SIOPE, viene evidenziato che il contributo alla capacità di spesa si ripartisce tra un 50-60% del Comune capoluogo, il 40-45% circa per gli altri Comuni e un 5% circa dell'ente intermedio. Da questi dati si evince che sono i Comuni i veri protagonisti nella Città metropolitana. Per facilitare la partecipazione dei Comuni, i piani del nuovo ente intermedio potrebbero essere sviluppati per zone omogenee, per esempio quelle approvate di recente dal Consiglio metropolitano. Alcune funzioni comunali potrebbero vantaggiosamente essere affidate alla struttura tecnica della Città metropolitana, come la stazione di appalto unica e altre.

Vigevano, come gli altri Comuni che lo desiderano, può aderire alla Città metropolitana, o può creare alleanze con alcuni Comuni della Città metropolitana utilizzando strumenti negoziali, l'importante è arrivare a soluzioni che funzionino e in tempi brevi.

In generale, la creazione di amministrazioni pubbliche di maggiore peso dovrebbe aiutare nel rendere disponibili servizi più efficienti e più specializzati. In tale direzione si è orientata anche Assolombarda con la recente fusione con Confindustria Monza e Brianza: un percorso che è stato complesso ma fortemente voluto per fornire sempre migliori servizi ai propri associati. E i rapporti di collaborazione sono stretti e proficui anche con Confindustria Pavia.

INTERVISTA A MARIA VITTORIA BRUSTIA
PRESIDENTE COMITATO INTERCATEGORIALE VIGEVANO

Situazione vigevanese come negativa e in involuzione. La valutazione non deriva dal settore manifatturiero in cui la d.ssa Brustia opera, che si rivolge per l'80% all'export e ha assorbito tutto sommato bene la fase di crisi più acuta, ma si riferisce più in generale allo stato di salute complessivo del territorio. Disoccupazione elevata, mercato immobiliare ingolfato da un eccesso di offerta che ha penalizzato gli interventi più selettivi e di valore, dinamismo economico ai minimi. Potenzialità turistiche completamente non sfruttate e effetti praticamente nulli di Expo. Diffuso abbandono delle attività commerciali, anche nelle zone centrali. Percezione della qualità della vita e del decoro urbano ai minimi.

L'incremento demografico è legato alla crescita della componente straniera che ha garantito il mantenimento di alcuni elementi di funzionalità (mansioni lavorative specifiche, supporto agli anziani, indici di natalità + elevati), ma non può costituire l'unico elemento di dinamismo. L'attuale fase vede, da questo punto di vista, una pressoché totale mancanza di attrattività del Comune verso attività economiche e capitale umano di fasce medio-alte.

La percezione è che le Città metropolitane nascano per creare collegamenti e gestire le interdipendenze nei contesti delle principali aree urbane italiane. I benefici sono legati alla possibilità di governare meglio le tematiche di area vasta.

Il messaggio forte è che Milano, in questo momento di forte debolezza locale, è inteso come il principale polo di riferimento industriale, culturale, infrastrutturale, della moda, dell'innovazione. Le economie di agglomerazione e i traboccamenti positivi provenienti da tale sistema vengono visti come opportunità per invertire la rotta. E' il concetto di "locomotiva da prendere" che è comune a una buona parte della popolazione vigevanese

Non si avverte una particolare questione di campanile né di tradizione.

Viene sottolineata una incapacità del territorio, ormai da anni, di sviluppare una propria progettualità e visione proiettata sul futuro: un fattore che alimenta in tutta la collettività locale questa interpretazione salvifica della CM. Per quanto la posizione personale sia favorevole all'ipotesi di adesione, la stessa d.ssa Brustia sottolinea come questo approccio possa essere eccessivo e pericoloso.

Dal punto di vista dell'attività manifatturiera si evidenzia come i principali rapporti con Milano siano legati alla fiera di settore, ai servizi doganali e di spedizione, al settore della moda in genere. Si sottolinea altresì come i principali snodi di collegamento per l'export siano rappresentati dall'aeroporto di Malpensa, dal Porto di Genova e dalle reti transalpine. Si riconosce apertamente il ruolo strategico dei Poli di Mortara e Novara come futuro luogo di passaggio delle merci alternativo a Milano.

Vigevano, e le sue rappresentanze economiche in generale, hanno sinora avuto una presenza importante nel contesto della Provincia, anche se con alcuni passi all'indietro (chiusura uffici locali della Camera di Commercio). Si percepisce il rischio competitivo derivante dall'inserimento in un contesto più ampio e potenzialmente anche più "congestionato". Si ritiene tuttavia che sia meglio dover "sgomitare" di più in una realtà più vitale, piuttosto che avere un ruolo più centrale in un territorio in declino. Nell'attuale collocazione, anche all'interno delle rappresentanze di settore, si lamenta una difficoltà a fare sistema e

raggiungere quella massa critica che possa rendere possibili confronti e politiche comuni, anche su base settoriale. Viene inoltre richiamato come stia prendendo piede la convinzione che alcune di queste rappresentanze andranno incontro ad una riforma su base territoriale (allargamento a sud est) che renderebbe ancora più marginale la posizione di Vigevano.

Viene comunque sottolineata l'importanza di mantenere dei presidi a livello di Comune di Vigevano, promuovendone il ruolo di riferimento per tutto l'area sud-ovest. Il rischio di perdere peso nelle decisioni è presente e va prevenuto sviluppando alleanze e visioni condivise. L'esperienza recente della contesa sulla superstrada per Malpensa testimonia come il processo non sarà facile.

Vigevano può portare una realtà manifatturiera importante che è quasi del tutto assente nel resto del contesto sud-ovest. Migliore gestione unitaria dei flussi e degli interessi comuni.

Dal punto di vista industriale, i rapporti sono con i titolari delle attività economiche mentre si è sempre percepita poco la funzione delle istituzioni (Provincia, AST). Possono esserci dei contraccolpi, ma i legami di natura economica e personale sono più forti.

L'idea di fondo è comunque che l'azione di Vigevano possa servire da fattore di rottura per poi attrarre altri Comuni e ricomporre una unità territoriale legata alle altre dinamiche (mobilità, servizi scolastici, servizi sociali e sanitari, etc.).

Con Pavia i legami sono soprattutto dovuti all'Università e alla centralizzazione di alcuni servizi (Camera di Commercio, Tribunale, etc.)

Le relazioni con i Comuni del territorio sono limitate. L'approccio vigevanese è sempre stato poco attivo e con una ridotta predisposizione alla collaborazione territoriale e all'affermazione delle proprie istanze nelle rappresentanze politiche. Vigevano ha certamente un ruolo sovra-comunale, ma con poca consapevolezza.

Il rischio isolamento/marginalizzazione è ancora più forte se si va nella Città metropolitana e serve quindi un progetto serio. Le interrelazioni con l'ambito abbatense sono ad oggi state limitatissime e la struttura economica è molto differente.

Il Distretto meccano-calzaturiero è una realtà importante, ma non dipende dalle istituzioni e dalla loro perimetrazione. La separazione amministrativa non pare potere creare grandi contraccolpi.

Vigevano come polarità intermedia: è un'ipotesi affascinante che risulta coerente con il peso economico e anche il rilievo storico e architettonico della città. Ovviamente l'auspicio è che come futuro terzo Comune per dimensioni della CM si possa acquisire un ruolo centrale nel "sud-ovest". Certo è che se non si è stati capaci in Provincia di Pavia di acquisire una maggiore centralità non è detto che ciò sia possibile in un contesto più complesso e potenzialmente conflittuale.

Sul versante della Lomellina, si ritiene che fare alleanze prima di dare vita all'adesione sia troppo complicato e lungo rispetto ai tempi. Se si entra si innescherebbe un effetto domino con i Comuni limitrofi che potrebbero poi dare luogo ad un polo della Lomellina nella Città metropolitana.

Non ha idee su cosa si potrebbe ragionare con Abbiategrasso. Vigevano deve comunque avere un ruolo prioritario perché è più importante come popolazione e tessuto imprenditoriale.

A Vigevano c'è un grande entusiasmo in questa prospettiva, forse eccessivo. Serve comunque una forte progettualità locale.

INTERVISTA A BRUNO DAPEI
DIRETTORE OSSERVATORIO METROPOLITANO

La questione dell'adesione di Vigevano alla Città metropolitana, così come eventualmente di altri Comuni confinanti, può essere affrontata secondo le due seguenti prospettive:

- Attualmente il destino della Provincia è molto incerto e non è chiaro cosa succederà dopo l'approvazione della riforma Costituzionale, non solo per le Province ma anche per le stesse regioni. Rimanere dentro la Provincia di Pavia significa andare incontro ad un periodo di incertezza, di mancanza di riferimenti, che potrebbe anche essere piuttosto lungo. Viceversa, passare dentro la Città metropolitana, che per ora e per ulteriori cinque anni non avrà l'elezione diretta, significa passare in un'amministrazione sotto il controllo dominante del Comune capoluogo che esprime il Sindaco metropolitano senza alcun vero contrappeso territoriale. Questo incide fortemente su aspetti significativi come per esempio la politica della mobilità, argomento che sta peraltro a cuore a Vigevano. In un'agenzia di TPL che, stando alla legge regionale approvata, sarà così ampia da includere i territori delle Province di Pavia, Monza e Brianza, Lodi, e Città metropolitana, tutte le risorse rischiano di essere utilizzate sul trasporto pubblico in una logica fortemente Milano-centrica. Il Comune di Milano "pesa" infatti da solo quanto tutti gli altri territori messi insieme. Lo stesso potrebbe accadere per altri servizi. Tuttavia, tra l'incertezza futura delle Province delle quali si sta portando avanti la cancellazione, e le Città metropolitane che, oltre alla copertura costituzionale, incarnano ancora la suggestione di una grande novità istituzionale che, in quanto tale, potrebbe giovare di canali preferenziali per risorse aggiuntive (anche se al momento è vero il contrario rispetto al passato), ritengo convenga strategicamente legare il proprio destino a quello dell'ente più forte, o che ha qualche prospettiva in più per il futuro.
- Al di là, appunto, delle suggestioni, o delle questioni poco più che nominalistiche, va comunque adottato un approccio molto pragmatico, analizzando i diversi servizi di area vasta (acqua, rifiuti, scuole, strade, ecc.) e guardando per ciascuno, sulla base delle convenienze e delle strategie future, a quale organizzazione di erogazione dei servizi convenga agganciarsi. In fondo il confine amministrativo dell'ente intermedio può essere solo simbolico. Più importante sarà cercare di far valere, nei tavoli decisionali, meccanismi e modalità adeguati alle esigenze specifiche del Territorio, in questo caso un Comune "di confine" del peso e della specificità di Vigevano. Di fatto, oggi la stessa Città metropolitana stenta a trovare una sua dimensione e identità, anche dopo l'approvazione della legge istitutiva nazionale e della legge regionale su funzioni, competenze e deleghe. Ci sono quindi spazi per poter attivare da subito, rendendosi indipendenti dai destini incerti di Provincia e Città metropolitana, alleanze nel quadro di una strategia da concordare con i Comuni confinanti, da entrambe le sponde del Ticino. In un'alleanza di questo tipo potrebbero rientrare non solo i temi dei servizi, ma anche quelli di promozione del territorio, lavorando da subito a potenziare il ruolo del polo urbano di Vigevano e Comuni confinanti nell'ambito del sistema metropolitano regionale, più ampio della Città metropolitana, ma che è probabilmente la vera dimensione sulla quale Milano dovrebbe ragionare.

In altre parole, in un futuro di Lombardia sempre più fortemente polarizzata sui poteri di Regione e di Comune di Milano, la prima ipotesi, di modifica o meno dei confini amministrativi, potrebbe consistere

nella scelta di stare con l'uno o l'altro di questi poteri, attestati comunque entrambi nello stesso capoluogo. Mentre la seconda potrebbe consistere nella strada alternativa di costruire una propria rappresentanza e ruolo sulla scena metropolitana alleandosi con gli altri Comuni della zona con i quali sono più strette le relazioni funzionali.

Nella Città metropolitana le cose cambieranno in modo significativo con l'elezione diretta del Sindaco metropolitano (difficilmente eludibile sul medio periodo). Questa costringerà il vertice del nuovo ente a rispettare e tutelare tutti i territori e le comunità che concorrono alla sua elezione, dal momento che la parte maggioritaria dei cittadini già oggi risiede fuori dal Comune di Milano.

Lo Statuto della Città metropolitana di Milano assegna al solo Sindaco metropolitano non solo le prerogative classiche di chi guida gli altri enti locali, ma anche in toto quelle della disciolta Giunta. Un Sindaco metropolitano che non si percepisse più solo come il primo cittadino del capoluogo a cui è stato assegnato un surplus di incombenze amministrative, ma la guida di un territorio ricco di identità ed esigenze diverse, con cui condividere costi e benefici di un vero governo di area vasta, sarà naturalmente portato a rivolgersi anche ad ulteriori territori, oggi fuori dai confini previsti in prima istanza dalla legge istitutiva, per coinvolgerli e chiedere loro di unirsi ad un progetto innovativo ed ambizioso di cui tutti potrebbero sentirsi protagonisti.

Per quanto riguarda le Province, non vi sono indicazioni, ma probabilmente una organizzazione su base provinciale dovrà comunque essere prevista "di fatto", soprattutto in una Regione grande e diversificata come la Lombardia. Ragionando in una logica di spending review, le Province, o come si vorranno chiamare in futuro, rimangono indispensabili per la qualità dei servizi di area vasta e le connesse economie di scala. È impensabile poter avere risparmi nello spalmare sui tantissimi nostri Comuni incombenze così complesse e differenziate: viabilità e trasporto pubblico extraurbano, edilizia scolastica per le superiori, gestione del ciclo integrato dell'acqua e relative autorizzazioni, pianificazioni e gestioni previste dalla legge nel settore idrico e ambientale, pianificazione territoriale, servizi sociali "di nicchia" (es. disabilità sensoriale), politiche attive e passive del lavoro e formazione professionale.

Sarà importante che a tali funzioni continui a corrispondere un livello politico espressione delle comunità locali, ma non è per nulla scontato se non, al momento, per la sola Città metropolitana.

INTERVISTA A GIORGIO GUARDAMAGNA
PRESIDENTE GAL LOMELLINA

Il GAL cerca da tempo un Comune che assuma la leadership della Lomellina, territorio frammentato in Comuni molto piccoli, tra Lombardia e Piemonte. C'è stato un tentativo di coinvolgere Vigevano che, pur non essendo Comune compreso nell'area eleggibile individuata da Regione Lombardia, non ha ritenuto di aderire al GAL. Ha invece aderito Mortara, realtà territoriale importante che non ha svolto, in questa operazione, un vero e proprio ruolo di guida. Per quanto ha potuto fare è stato il Comune di Mede a supplire a questa vacanza e da qui è infatti iniziata l'esperienza del GAL.

Vigevano ha sempre nel passato guardato a Milano, mentre gran parte della Lomellina, anche per le condizioni delle strade e dei trasporti, ha rapporti più veloci con i territori del Piemonte. Spesso si gravita per i servizi su Valenza, Alessandrino, Vercelli, Novara. Da Mede si arriva in 15 minuti a Valenza Po, mentre ci vuole un'ora ad arrivare a Pavia.

Una caratteristica, e anche limite, di questo territorio è l'individualismo innato dei Lomellini, che porta i Comuni a non unire le forze pur in presenza di palesi interessi comuni. Tuttavia, negli ultimi anni la graduale perdita dell'autosufficienza economica sta manifestando i suoi effetti, spingendo i Comuni a mettersi assieme su diversi servizi e obiettivi, non solo sul tema dell'agricoltura. Nel 2002 si è per esempio costituito il coordinamento intercomunale per la salvaguardia del territorio, che è durato circa 10 anni, sorto dalle preoccupazioni degli Amministratori contro le numerose proposte di impianti di rifiuti che imprenditori e Regione hanno cercato di localizzare in questo territorio.

Il GAL è riuscito a raggiungere in questi anni risultati significativi. Comprende circa 120 soci, oltre ai 41 Comuni, Camera di commercio, Provincia, associazioni agricole, culturali e imprenditoriali. Le misure agricole inserite nel Piano di Sviluppo Rurale regionale, e a cascata nel Piano di Sviluppo Locale lomellino, hanno fatto da collante, ma il GAL ha lavorato anche su importanti progetti come il distretto del commercio, che coinvolge 20 Comuni, il distretto per le attrattività turistiche e l'Ecomuseo del Paesaggio lomellino, che coinvolge circa 25 Comuni.

Sulle prospettive future è da rimarcare la presenza di una produzione agricola di qualità, da fare conoscere, e la valorizzazione turistica, che è anche uno dei temi importanti dello Statuto. Si è provato ad attivarsi per Expo, ma le ricadute sono state poco significative, a parte per i pochissimi servizi ricettivi della zona.

E' in atto la partecipazione al nuovo bando sui finanziamenti agricoli che scade il 15 Gennaio puntando su tre pilastri fondamentali: aiuto alle aziende, agro-energie pulite e azioni per prodotti tipici e turismo.

Recentemente abbiamo anche attivato il marchio "Lomellina terra del cuore" che punta sostanzialmente a fare conoscere i prodotti tipici, le aree naturali, i luoghi della cultura.

INTERVISTA A EMANUELA MARCHIAFAVA
**ASSESSORE DELLA PROVINCIA DI PAVIA CON DELEGHE ALLO SVILUPPO ECONOMICO, FORMAZIONE
PROFESSIONALE, TURISMO E SEMPLIFICAZIONE AMMINISTRATIVA**

L'intervista ha riguardato in generale i temi dello sviluppo economico con uno specifico approfondimento sulle prospettive che il turismo può offrire a Vigevano, anche in collegamento con iniziative che sono già in atto in Lomellina e nell'Abbiatense. L'Assessore è da anni particolarmente impegnata a creare sistema tra i diversi territori della Provincia di Pavia per svilupparne le potenzialità, con la promozione di itinerari turistici che ne valorizzino le risorse attrattive e potenzino l'offerta di servizi.

L'intervista inizia con un riferimento dell'Assessore all'esperienza personale come abitante di Garlasco, Lomellina, negli anni Ottanta e Novanta. La storia del Novecento ha sempre visto Vigevano come città di riferimento per la quasi totalità della Lomellina. Si andava a Pavia per l'offerta formativa più ampia, sia scuole secondarie che università, ma tutti gli altri legami, di lavoro e anche di amicizie di gioventù, erano soprattutto con Vigevano. C'erano sì alcuni professionisti pendolari con Milano, ma il grosso del lavoro era dato dalle aziende di Vigevano. Molte famiglie Lomelline lavoravano a cottimo partecipando alla produzione delle scarpe delle aziende vigevanesi e tutto questo è andato avanti fino a fine anni Ottanta, prima del declino della produzione per la concorrenza dei Paesi Orientali. Anche per la vita sociale dei giovani dei paesi della Lomellina, Vigevano era un riferimento, sia come luogo di incontro con la cerchia di amici che come luogo per gli acquisti, essendo presenti in città negozi più belli e aggiornati nei prodotti di quelli di Pavia.

Il legame della Lomellina con Vigevano è dunque molto stretto. Vigevano ha per tanti anni svolto un ruolo di città di traino, di piccola capitale, nella Lomellina e ora soffre una crisi di identità, per la contrazione degli affari, per la chiusura di importanti e qualificanti servizi come il Tribunale, e non riesce per il momento a trovare una strada alternativa o integrativa a quella di capitale della meccanica calzaturiera.

Vigevano per decenni ha svolto il ruolo di capitale, ha esercitato una primazia nei confronti del territorio. Lo scenario è però mutato in maniera irreversibile da anni e ad oggi la città non ha ancora sviluppato le competenze necessarie per svolgere un ruolo diverso da quello a cui è sempre stata abituata e non riesce infatti neppure a cogliere le occasioni che si sono presentate in questi anni sul territorio. Non ha partecipato a bandi o lo ha fatto in maniera quasi isolata senza creare o unirsi a reti territoriali ampie e rilevanti, ha utilizzato meno di quel che avrebbe dovuto le opportunità legate al turismo per Expo, cosa che invece hanno fatto sia Pavia che l'Oltrepò, organizzando eventi che sono stati inseriti nei circuiti e nei pacchetti turistici offerti per intercettare gli stranieri che hanno visitato Expo. Emblematico è il caso del ritardo nella preparazione dell'esposizione multimediale su Leonardo. La Piazza, di grande bellezza, è stata il salotto dell'imprenditoria rampante degli anni Ottanta, potrebbe essere oggi una grande risorsa turistica, ma è ancora molto poco conosciuta al di fuori della Lombardia. Oggi c'è anche il Castello, tra i più belli e grandi d'Europa, fino agli anni Ottanta del Demanio Militare, che ha spazi tali da potere ospitare non solo esposizioni di rilievo, anche più esposizioni in contemporanea, organizzando un'offerta culturale di rilievo primario ma anche un polo per le imprese culturali creative e l'innovazione che potrebbe portare la città a divenire un punto di riferimento culturale importante di livello nazionale e internazionale.

Per trovare un proprio ruolo i Vigevanesi più che cambiare confini amministrativi dovrebbero allargare la propria visione, uscendo da un isolamento nel quale si sono immersi negli ultimi anni. Rompere i legami storici con la Lomellina, della quale continua ad essere la piccola capitale di riferimento, per entrare nella Città metropolitana potrebbe portare ad accentuare questo isolamento, risultando in una marginalità ancora maggiore. L'Abbiatense è anch'esso territorio che soffre di una certa marginalità rispetto alla realtà metropolitana. Il turismo è oggi un'opportunità, per la Lomellina tutta, per Vigevano e anche per l'Abbiatense. Ognuno di questi territori possiede risorse d'interesse turistico: Abbiategrosso ha fatto importanti passi avanti con la gastronomia di qualità, Vigevano ha i monumenti e gli spazi per divenire una piccola capitale della cultura, ci sono poi i paesaggi rurali, i castelli, le aree naturali della Lomellina così come della Vallata e del Parco del Ticino. Tutti assieme possono essere gli ingredienti di un'offerta turistica integrata, per la quale tuttavia bisogna studiare e prepararsi.

Il turismo è oggi marketing, fare sistema, è molto cambiato negli ultimi anni. Bisogna studiare cosa il mercato cerca e quindi cosa si può offrire e come organizzarsi per offrirlo. Un tempo il turista faceva lunghi soggiorni al mare o in montagna. Oggi c'è richiesta di un'esperienza territoriale più integrata, combinando nella stessa vacanza natura, città d'arte, borghi, cultura, gastronomia. La crisi ha anche portato a vacanze più brevi, mirate e più vicine a casa. Oggi esiste un crescente interesse per il turismo fuori porta, che è ovviamente di grande interesse per un territorio vicino ad un bacino urbano con più di 3 milioni di abitanti. Bisogna capire cosa offrire, e con chi conviene fare sistema, con il territorio Lomellino, con l'Abbiatense o, se utile, anche con Pavia, senza pregiudizi.

Recentemente sono stati invitati protagonisti dell'editoria specializzata e influenti blogger i quali hanno trovato la Lomellina estremamente attraente, per le sue peculiarità rurali, per i suoi luoghi naturali e i suoi borghi, per la storia dell'acqua e dei suoi fiumi e per la novità che tutto questo rappresenta, essendo ad oggi ancora molto poco conosciuta, anche da chi abita a Milano.

Per trarre vantaggio da tutte queste opportunità bisogna essere capaci di fare rete, di creare alleanze con i territori con i quali vi possono essere sinergie, a partire dalla Lomellina, ma anche guardando all'altra sponda della Vallata del Ticino. Per tutto questo non serve modificare i confini amministrativi, serve invece sviluppare accordi di scopo, serve mettere assieme le opportunità che si hanno per individuare il nuovo ruolo che Vigevano e territori contermini possono svolgere nel sistema metropolitano regionale.

INTERVISTA A FRANCO SACCHI
DIRETTORE CENTRO STUDI PIM, MILANO

Secondo Sacchi il futuro ruolo della Città metropolitana va inteso in termini realistici e tenendo conto del quadro generale in cui ci si va ad inserire. Il suo auspicio è che prevarrà una funzione strategica e di “facilitatore” della nuova realtà, piuttosto che una versione più “hard” e di ente locale vero e proprio. Le principali funzioni saranno in termini di pianificazione/programmazione, promozione, coordinamento, di fornitura di dati, di monitoraggio, di inquadramento strategico, etc. Ciò si spiega essenzialmente per due ordini di ragioni.

L’area metropolitana milanese è un sistema complesso e articolato in cui la definizione di un assetto ottimo attraverso confini rigidi diviene particolarmente problematico. Vi sono relazioni molteplici, SLL del lavoro assi eterogenei, geometrie settoriali variabili e multiformi. In tale contesto, la definizione di perimetri immutabili può divenire un problema, mentre risultati migliori e più flessibili potrebbero essere raggiunti attraverso forme di cooperazione interistituzionale.

In secondo luogo va rimarcato come l’assetto di governance prescelto, con la natura di secondo livello e la figura dei Consiglieri delegati, rende difficile immaginare un ente che fa “gestione”. Ciò è avvalorato anche dal nodo risorse, sul quale non sembrano esservi impegni decisivi. Sacchi si mostra scettico sulla reale possibilità che si arrivi all’elezione diretta del Sindaco, anche perché l’impostazione originaria della Legge non la prevedeva.

Si sottolinea, nel complesso, un tipico problema italiano per cui si tende ad affrontare i problemi attraverso l’intervento sui sistemi istituzionali, senza tener conto, o trascurando, il fatto che servono molte altre misure e interventi di contorno per modificare lo status quo e superare le criticità.

Stante questo quadro è difficile immaginare effetti sconvolgenti associati alla creazione del nuovo ente, che andrà a regime lentamente e con le caratteristiche “light” sopra richiamate.

I dati mostrano come Vigevano abbia ancora un tessuto imprenditoriale sopra alla media regionale e, ancor più, provinciale, ma con elementi di sofferenza evidenti. I tassi di disoccupazione in Lomellina sono tra i più elevati della Lombardia e il dinamismo occupazionale nell’ultimo decennio è stato praticamente nullo. Al di là della tenuta del meccano-calzaturiero sembra importante poter individuare nuove vocazioni e progettualità.

Tradizionalmente Vigevano non ha mai avuto un rapporto costruttivo con Pavia e le sue istituzioni principali, tanto che erano già emerse spinte autonomistiche, mai coltivate realmente dall’elite politica locale. Ciò è testimonianza di una debolezza storica delle rappresentanze locali e della classe dirigente, a tutti i livelli.

L’attenzione rivolta al contesto metropolitano si giustifica sia con la tradizionale marginalità sofferta in Provincia di Pavia, sia con l’incertezza che caratterizza il nuovo contesto di area vasta. Vi è la convinzione, legata alla propria dimensione demografica, di poter entrare e giocare un ruolo da protagonisti per tutto il sud-ovest del sistema metropolitano, mantenendo sostanzialmente gran parte delle rappresentanze e presidi attualmente disponibili sul proprio territorio. Ciò dovrà però fare i conti con un contesto molto più competitivo e complesso ove i rischi di marginalizzazione saranno ancora maggiori.

Il tema dei trasporti è esemplificativo di tale realtà. Da una parte, infatti, aspettarsi risorse importanti dalla CM è illusorio, stante le criticità che caratterizzano il suo quadro finanziario. Dall’altra, proprio i Comuni

della zona sud-ovest sono quelli che, in larga maggioranza, si sono opposti (nel caso della S9, con la scelta di porre la “testa di rete” ad Albairate e non in Abbiategrasso) o si stanno opponendo, per ragioni di impatto territoriale e ambientale, alle opere che più interessano il territorio vigevanese (es. riqualifica sp 114 e relativo collegamento a nord con Malpensa). Da entrambi i punti di vista l’interlocutore chiave sembra ancora Regione Lombardia.

L’altro rischio prospettico che viene richiamato è quello di entrare nella CM senza una propria progettualità forte. Vigevano (e la Lomellina orientale in generale) stanno già sperimentando da anni alcuni effetti di tracimazione dall’area milanese (fasce di popolazione meno abbienti, immigrazione, alcuni impianti e infrastrutture, etc.) che potrebbero essere accentuati da una maggiore integrazione con il capoluogo. Un territorio con élite politica debole e con vocazioni storiche in regresso diviene vulnerabile rispetto alla delocalizzazione delle funzioni meno nobili. Per prevenire questo rischio vanno quindi sviluppati prima gli anticorpi. A ciò va aggiunto il problema delle adesioni molecolari che introduce una discontinuità che non può essere condivisibile. Un qualche discorso di scala sovra-comunale dovrebbe essere fatto e diverrebbe termine di riferimento anche per gli altri Comuni.

Da parte sua la CM ha un interesse proprio a vedere inclusi nei confini territori strategici che potrebbero portare assett importanti. E’ questo chiaramente il caso di Malpensa, mentre le motivazioni e le attenzioni sono molto minori per Vigevano. Emerge forse un interesse di natura politica nel mostrare un dinamismo territoriale che faccia acquisire più “peso” nei confronti della Regione. Di contro si potrebbe guardare negativamente l’annessione di un territorio che porta con sé, primariamente, delle istanze infrastrutturali per cui non vi sono risorse.

Nel complesso si ritiene che gli sviluppi territoriali dovrebbero venire dopo la fase di assestamento e la definizione complessiva della propria missione e della vision strategica.

INTERVISTA A RENATO SCARANO

PRESIDENTE ASCOM-STRUTTURA TERRITORIALE DI VIGEVANO

Si valuta negativamente lo stato di salute del settore commerciale a Vigevano che ha beneficiato in maniera minima dei sei mesi dell'evento EXPO.

La convinzione comune tra i Commercianti di Vigevano è che l'incorporazione nella Città metropolitana diventi un'opportunità chiave per migliorare i collegamenti con Milano, attraendo nuovi visitatori e turisti. Il tema dell'attrattività territoriale è visto come strategico e si ritiene che debba avere nel mercato milanese il punto di riferimento privilegiato. Si riconosce l'esigenza di legare tale iniziativa ad un progetto più esteso di valorizzazione territoriale che sappia mettere in rete tutti i possibili elementi di attrattività, puntando sul segmento medio-alto dei visitatori. E' opinione del Presidente Scarano che il Comune abbia investito poco sinora su questo aspetto e che vadano sviluppate iniziative più incisive.

Nella prospettiva di una diversa collocazione territoriale diventa importante sviluppare visioni e azioni condivise soprattutto con gli altri Comuni del sud-ovest milanese con cui si possono avere diversi fattori di collaborazione e sinergia. Sinora tali elementi di interazione sono stati assai limitati, ma andrebbe da subito attivata una iniziativa in questa direzione. L'optimum sarebbe quello di arrivare ad un coinvolgimento anche dei Comuni della Lomellina orientale, ma le intenzioni e vocazioni di questi ultimi non sono chiare. Si teme che ciò possa far perdere tempo.

Nel complesso si sottolinea come la componente incertezza stia giocando un ruolo fondamentale. Viene vista con timore la prospettiva di rimanere in un contesto territoriale privo di riferimenti e in una sorta di limbo. La CM offre da questo punto di vista qualche punto fermo in più anche se, ovviamente, bisognerà essere in grado di sviluppare una posizione forte per poter contare davvero.