

Direttivo INU Lombardia
Milano, 6 settembre, 2017



POLITECNICO
MILANO 1863

Il nuovo AdP sugli scali ferroviari milanesi: il processo e le questioni aperte

Gabriele Pasqui
(DAStU, Politecnico di Milano)

Una vicenda complessa



La vicenda del riuso degli scali ha avuto un passaggio importante con l'approvazione dell'AdP, ma è ancora in una fase iniziale

Si tratta di un processo lungo, che per essere compreso deve essere collocato nella fase attuale delle vicende urbanistiche, ma anche della più complessiva agenda urbana milanese

Nata in una fase espansiva e speculative del mercato urbano, la vicenda degli scali trova il suo primo compimento dopo la più rilevante crisi strutturale del mercato milanese

1.1 Orientare il processo

Il percorso di pianificazione delle aree ferroviarie dismesse ha avuto avvio nel 2005, quando Comune di Milano, Ferrovie dello Stato Italiane (FSI) e Regione Lombardia hanno deciso di perseguire un modello di pianificazione volto a integrare rigenerazione urbana e sviluppo ferroviario. Da allora, un iter lungo un decennio ha portato nel 2015 alla sottoscrizione di un'ipotesi di Accordo di Programma (AdP) che, come previsto dal Piano di Governo del Territorio (PGT), definiva la nuova disciplina delle aree in relazione a specifici interventi trasportistici, senza però riuscire a ottenere l'approvazione a causa della mancata ratifica da parte del Consiglio Comunale.

A seguito delle elezioni del giugno 2016, la nuova Giunta Comunale ha chiaramente manifestato tra i propri obiettivi di mandato* l'intenzione e l'impegno a continuare il lavoro avviato con Regione Lombardia e FSI – gruppo che oltre a realizzare e gestire il trasporto ferroviario è proprietario delle aree - per concludere il percorso necessario all'avvio della riqualificazione degli scali ferroviari. Successivamente all'approvazione del programma di mandato le Commissioni Consiliari Urbanistica, Edilizia Privata, Sistema Agricolo Milanese e Mobilità, Trasporti, Politiche Ambientali, Energia, Protezione Civile, Animali e Verde hanno iniziato un percorso di approfondimento e dibattito che ha portato il Consiglio Comunale ad approvare senza voti contrari le linee di indirizzo circa le migliori da introdurre nel percorso di redazione dell'Accordo di Programma. In questo percorso, il Documento di Visione Strategica intende dare un nuovo impulso alla conclusione di questa prima fase del processo, approfondendo le istanze espresse dalla delibera del novembre 2016, raccogliendo e interpretando i contenuti emersi nel corso delle audizioni dei soggetti interessati effettuate dalle Commissioni Consiliari, nel percorso di ascolto svolto nei Municipi e più in generale nel dibattito cittadino, con l'obiettivo di orientare il processo di pianificazione rimesso in moto e indirizzare le fasi successive.

* Il 7 luglio 2016, il Consiglio Comunale ha approvato la Delibera n.27 contenente le "Linee programmatiche relative alle azioni ed ai progetti da realizzare nel corso del mandato". A riguardo degli scali ferroviari, la Giunta ha evidenziato come questi rappresentino "una formidabile occasione per ricucire parti di città, favorire la mobilità sostenibile, ricostruire infrastrutture verdi, generare un mix di funzioni e creare relazioni".

CRONOLOGIA

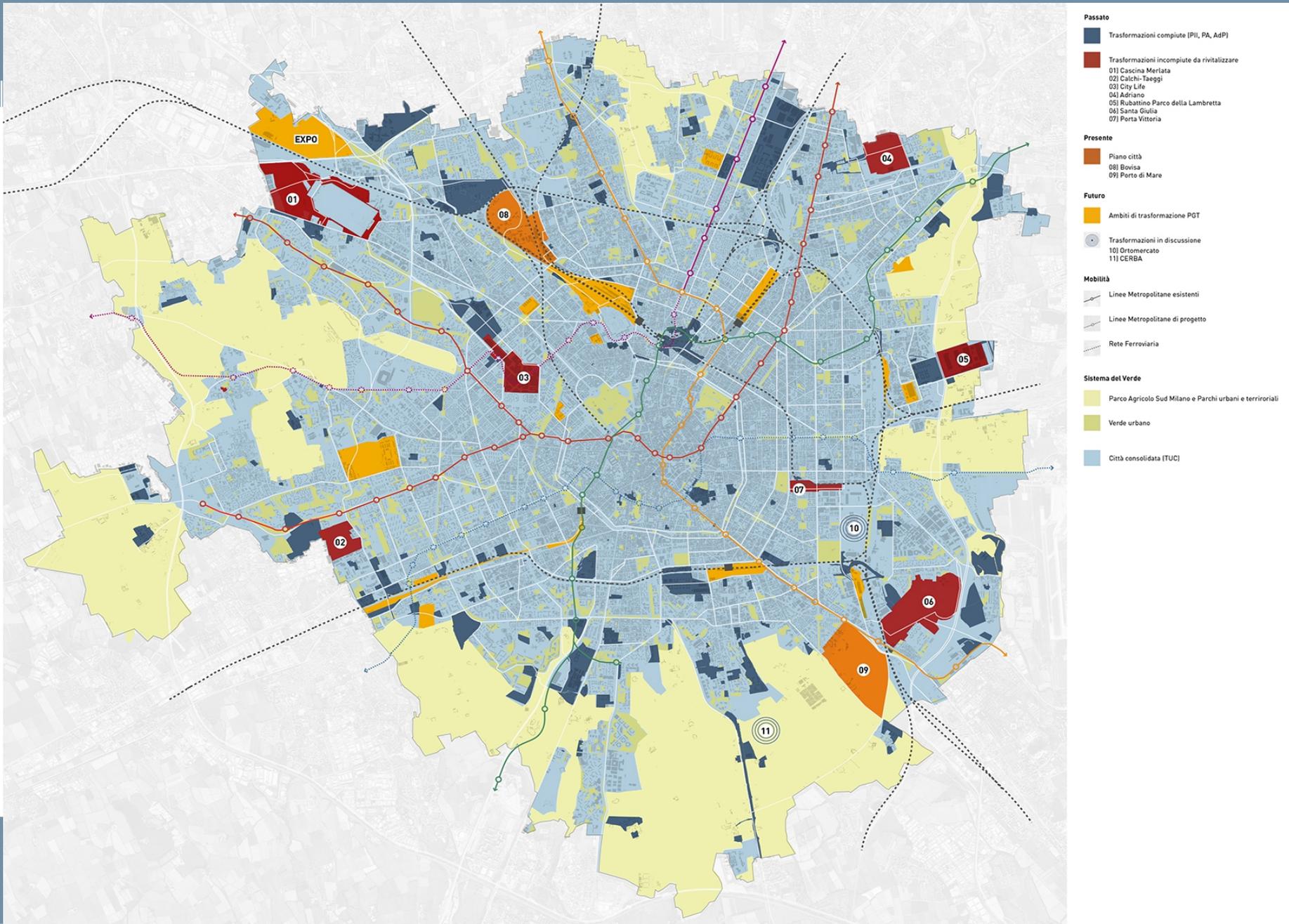


Da un punto di vista urbanistico la questione degli scali costituisce un tassello decisivo per la ricostruzione non tanto di uno scenario spaziale unitario, quanto di principi di riorganizzazione, cucitura e rigenerazione di quadranti urbani rilevanti.

Da questo punto di vista il Documento di Visione Strategica (DVS) allegato all'AdP rappresenta un contributo importante, soprattutto perché cerca di pensare gli scali con la città e non come isole dentro la città (rischio che corrono alcune delle suggestioni delle visioni dei 5 architetti ingaggiati da Ferrovie)

In questo contesto, cruciale è pensare gli scali dentro la geografia della trasformazione urbana milanese

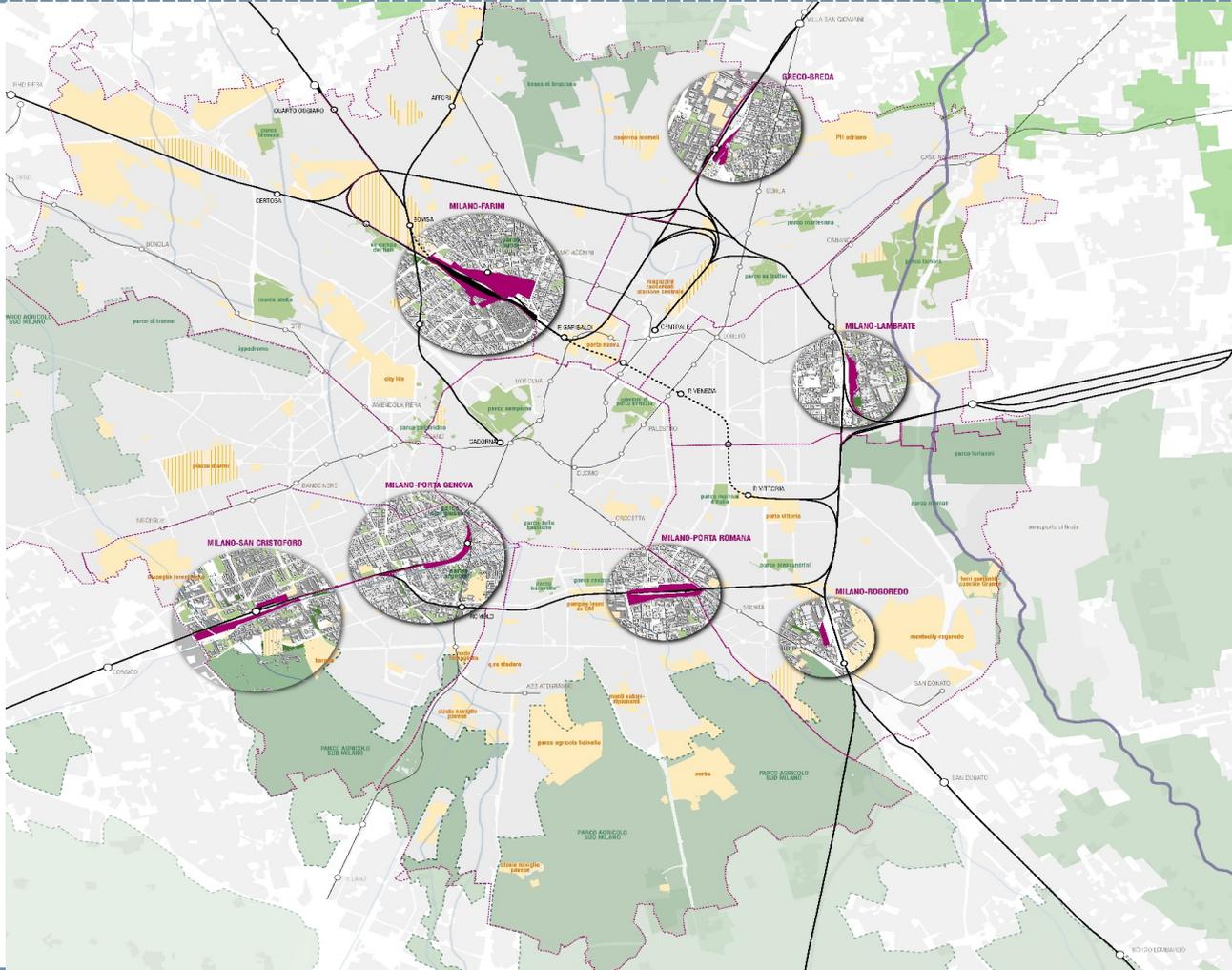
Scali e aree di trasformazione a Milano



L'accordo sugli scali è anche, necessariamente, una politica metropolitana, nella quale tuttavia la Città metropolitana, come attore istituzionale, è stata del tutto assente

La dimensione metropolitana non si gioca solo nella parte dell'accordo relativa al sistema trasportistico, ma anche nella identificazione di possibili funzioni e vocazioni, nel quadro di una interpretazione dei processi di mutamento socio-economico e demografico della regione urbana, oltre che di alcune esigenze di carattere funzionale di scala metropolitana (ad esempio, la logistica)

Scali e sistema del ferro



Partecipazione e conflitto

L'accordo sugli scali è diventato oggetto di un conflitto politico aspro in più fasi della complicata storia della sua redazione: il passaggio dal Pgt Masseroli al Pgt De Cesaris; la discussione tra il Comune e le Ferrovie durante la sindacatura Pisapia (con la bocciatura finale della ratifica dell'AdP); la fase più recente, nella quale si sono intersecati più piani di conflitto

I temi del conflitto: la proprietà; le plusvalenze; la partecipazione e il dibattito pubblico; le procedure di affidamenti dei progetti

La oggettiva criticità del percorso partecipativo, ma anche la ricchezza della discussione pubblica

E' mancata una discussione approfondita sulle possibilità e sui vincoli alla trasformazione propri delle singole aree, ma anche del sistema degli scali nel suo insieme

Il contributo del Dipartimento di Architettura e Studi Urbani del Politecnico

Due fasi: il percorso di ascolto attivo del 2013/2014 e il percorso di riscrittura dell'Accordo di programma (2016/2017)

Il ruolo dell'ascolto attivo e la differenza con un processo partecipativo

Alcuni esiti interessanti del percorso della prima fase: l'attivazione di soggetti collettivi e cittadini; l'arricchimento del quadro informativo per il progetto; la definizione di possibili linee guida per la progettazione a partire dal punto di vista degli abitanti

La seconda fase di ascolto e la criticità della mediazione dei Municipi

fasi del processo di ascolto (2013-2014)

IDENTIFICAZIONE DEGLI
INTERLOCUTORI (mappatura)

MARZO
GIUGNO
2013

UN QUADRO DI CONOSCENZE
DA CONDIVIDERE (analisi)



LUGLIO
DICEMBRE
2013

INTERVISTE AI CONSIGLI DI
ZONA (istituzioni)



WORKSHOP CON GLI ATTORI
LOCALI ATTIVI SUL TERRITORIO



2 focus
group per
ogni scalo

REALIZZAZIONE DI UN REPORT
DI RICERCA

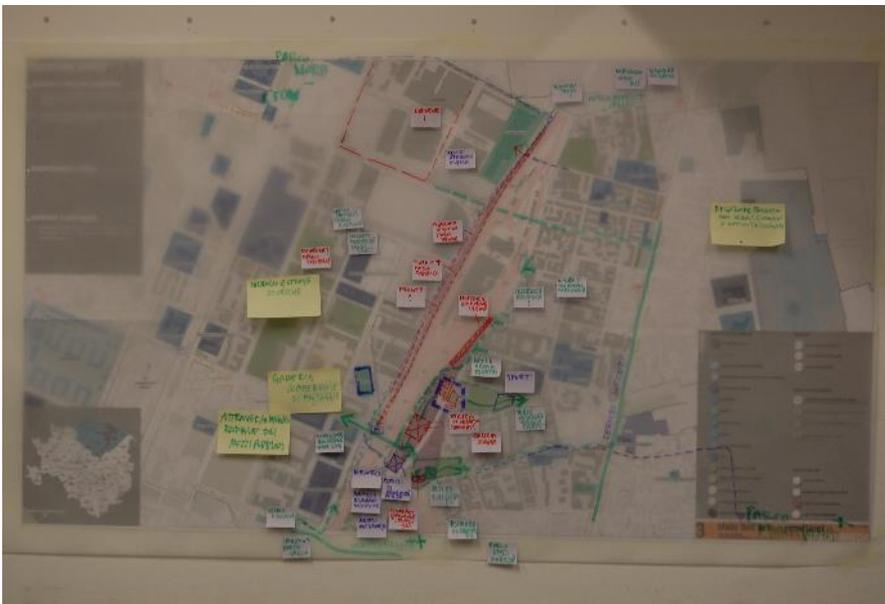
GENNAIO-
MAGGIO
2014

RESTITUZIONE PUBBLICA
DEGLI ESITI DEL LAVORO

NOVEMBRE
2014



Gli incontri con gli attori locali





Esiti degli incontri – Farini

Ancora lo scalo Farini: tra ascolto ed elaborazione del DVS



Porta Genova

Superficie complessiva	89.137 mq
Superficie territoriale	88.397 mq
Superficie strumentale	0 mq
Viabilità esistente	740 mq
Superficie lorda pavimento	44.000 mq
Verde attrezzato	44.199 mq

Gli scali di Porta Genova e San Cristoforo, che rappresentano un *unicum* funzionale ma anche paesaggistico e ambientale, ricadono entrambi in contesti in trasformazione, anche se con dinamiche differenti. In particolare, lo scalo di Porta Genova è il cuore di una zona sedimentata nelle sue forme a est (verso la Darsena e il Ticinese); e più vivace nei nuovi interventi a ovest (verso via Solari e le zone di Savona e Tortona). La presenza dell'acqua del Naviglio Grande e della Darsena rappresenta un elemento di pregio, sia come testimonianza storica, sia come potenzialità di progetto di paesaggio e di fruizione contemporanei. Nel suo insieme si tratta di un'area sovraccarica di attività e popolazioni, che generano conflitti con tempi e modi della vita quotidiana, per l'intensità d'uso di alcuni spazi (la Fiera di Sinigaglia, la movida notturna o il Fuori Salone). L'area dello scalo ha sempre svolto il ruolo di barriera, con un fronte "nobile" - esito del progetto berutiano collegato all'asse di via Vigevano e alla Darsena - e una relazione non risolta tra la piazza e il sistema via Conca del Naviglio/via Arena; e un "retro" rivolto allo storico tessuto industriale dominato dall'ex Ansaldo, che presenta caratteri di irrisolutezza della maglia viaria, in particolare con l'interruzione dell'asse di via Bergognone. La stazione fronteggia uno spazio irrisolto ma potenzialmente rilevante per il disegno urbano, a ridosso del centro (viale Coni Zugna - via Torino), nodo di interscambio tra città, periferia e territorio extraurbano.

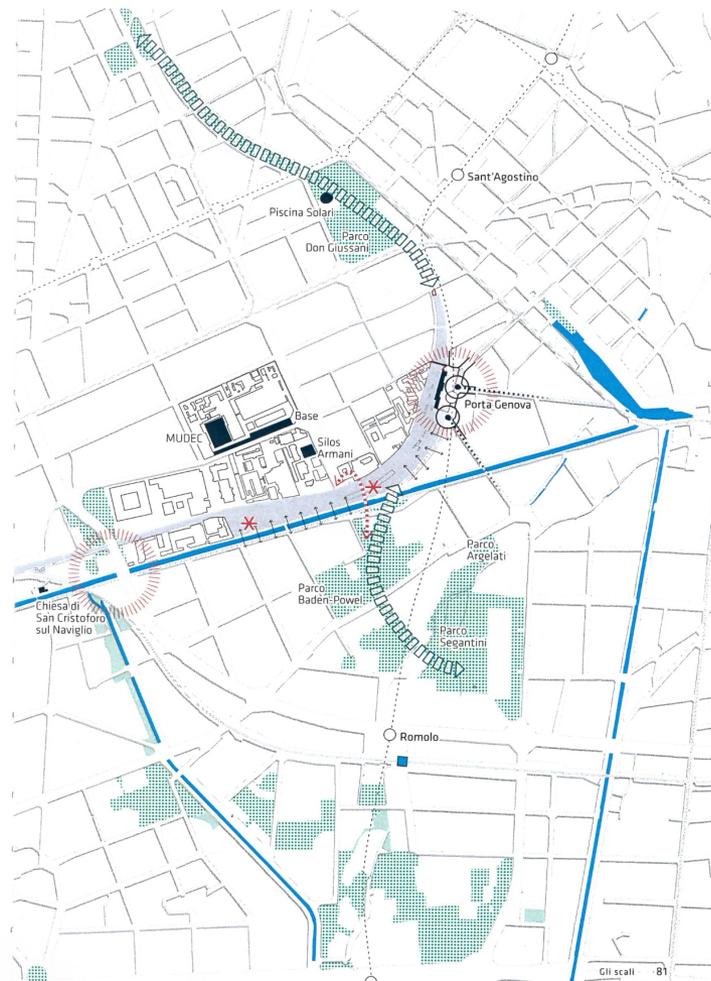
Il preliminare criterio proposto è quello di tenere insieme i due scali e considerare il rapporto con i quartieri urbani al contorno, da strutturare attorno alla realizzazione del Parco Lineare del Naviglio Grande. Una figura che si caratterizza anche come "paesaggio d'acqua" in grado di valorizzare l'identità dei luoghi; è infatti possibile connettere, anche con una pista ciclabile, il Parco Lineare est-ovest con un sistema di spazi aperti nord-sud, attraverso il Parco Baden Powell e il Parco Segantini a sud e con il Parco Solari e con piazza Napoli a nord e da qui con largo Gelsomini. Di tale sistema continuo potrebbe fruire lo IULM, ben accessibile dal trasporto pubblico nel nodo di Romolo, ma in un contesto di qualità urbana molto problematica.

Il telaio degli spazi aperti, fatto di percorsi ciclopedonali - sul modello di successo della passerella pedonale "temporanea" che collega via Bobbio e via Voghera -, si potrà appoggiare sul sedime ferroviario in dismissione e sul verde pubblico esistente (seppur frammentato), che va dal centro alla periferia; e collega il cuore della città alla campagna agricola del Parco Sud e del Parco delle Risaie. Di grande rilievo monumentale e identitario è la presenza della chiesa di San Cristoforo, in prossimità di uno dei pochi ponti pedonali di attraversamento del naviglio.

La direttrice trasversale incontra in più punti assi verdi, attorno ai quali strutturare relazioni forti tra la città a nord e a sud del Naviglio e della ferrovia. In questa direzione, il progetto Rotaie Verdi prevede la connessione ambientale e paesaggistica con San Cristoforo, il Parco delle Risaie e il Parco Teramo. Dal punto di vista delle vocazioni funzionali, lo scalo di Porta Genova rappresenta un'opportunità per la rivitalizzazione culturale della zona; spazi per mostre, laboratori creativi, anche temporanei, che lo rendano un polo attrattore per giovani e *city users*. Lo scalo potrebbe ospitare una nuova piazza in continuità con il sistema degli spazi collettivi, approfondendo la possibilità di un grande sistema *car-free*. La funzione residenziale, con una quota di housing sociale, rivolta in particolare ai giovani, e il sostegno al commercio di vicinato, con un'eventuale area mercatale, potrebbe bilanciare il sovraccarico di *city users*. La stazione, intesa quale snodo tra spazi e funzioni che già caratterizzano l'ex Ansaldo e il nuovo "quartiere", potrebbe essere riusata per funzioni culturali e espositive, di informazione e educazione. Alcuni edifici presenti all'interno dello scalo potrebbero essere mantenuti e riutilizzati come spazi espositivi e di servizio, da assegnare tramite bando per la sperimentazione di attività di produzione urbana. Un tema da approfondire riguarda infine la memoria storica della ferrovia: i bordi (i muri perimetrali) e il necessario sistema degli attraversamenti, dovranno essere trattati in maniera tale da preservare il ricordo di questa importante funzione e storia urbana.

“La riqualificazione del piazzale sella Stazione di Porta Genova, la permeabilità e agilità di tutta l'area, il rapporto funzionale e paesaggistico tra lo scalo e il Naviglio Grande costituiscono gli obiettivi prioritari nel processo di riqualificazione dello scalo ferroviario.”

Consiglio di Municipio 6
Delibera n. 23/17



Lambrate

Superficie complessiva	70.187 mq
Superficie territoriale	70.187 mq
Superficie strumentale	0 mq
Viabilità esistente	0 mq
Superficie lorda pavimento	24.000 mq
Verde attrezzato	42.112 mq

Sullo scalo si affacciano due diverse città. Sul lato occidentale, una città a carattere più consolidato, con funzioni di studio ricerca e sanitarie di eccellenza, sul lato orientale, una città in corso di profonda trasformazione fisica e funzionale, dove si stanno concentrando nuovi complessi residenziali e per servizi e dove le vecchie fabbriche in disuso hanno lasciato spazio a nuove forme di lavoro ad un sistema permanente di atelier e spazi espositivi.

Il progetto dovrà considerare le modalità di integrazione fra queste due città, di natura ambientale, viabilistica e sociale. Di rilievo metropolitano sarà la realizzazione di un importante spazio verde, di elevata qualità paesaggistica, che potrà fungere da perno tra gli impianti sportivi esistenti di Città Studi e le aree verdi prossime di Rubattino con i parchi del Lambro e di Forlanini, nervatura di un sistema ambientale orientale che si estende fino ai grandi spazi agricoli del Parco Sud.

A scala locale, il disegno di fasce verdi parallele ai binari, che potranno mitigare gli effetti visivi e acustici della barriera ferroviaria, qui in rilevato, consentirà la ricucitura dei tessuti urbani con un percorso ciclo pedonale nord sud, dalla stazione FS (e M2) di Lambrate fino allo storico quartiere dell'Ortica, e la riconnessione degli spazi aperti con i luoghi della socialità che si stanno attivando in via San Faustino (giardino condiviso). Un ruolo importante in questo programma lo dovrà assumere la stazione di Lambrate e la piazza Monte Titano che, una volta riqualificate, potranno assumere un nuovo ruolo all'interno del disegno degli spazi pubblici, che nell'immediato potrà vedere la qualificazione della piazza Rimembranza di Lambrate, posta in continuità con la recente sistemazione di via Conte Rosso.

Una buona fruibilità degli spazi, attraverso l'organizzazione di attività all'aperto (sportive e per il mercato settimanale, ove valorizzare i prodotti vivistici e agricoli di prossimità), anche di natura specialistica a tutela della biodiversità (casa delle farfalle) e la loro riconnessione con percorsi nel verde, costituiranno gli ingredienti fondamentali di un nuovo sistema di relazioni sociali e la garanzia per il miglioramento dell'integrazione fra i quartieri.

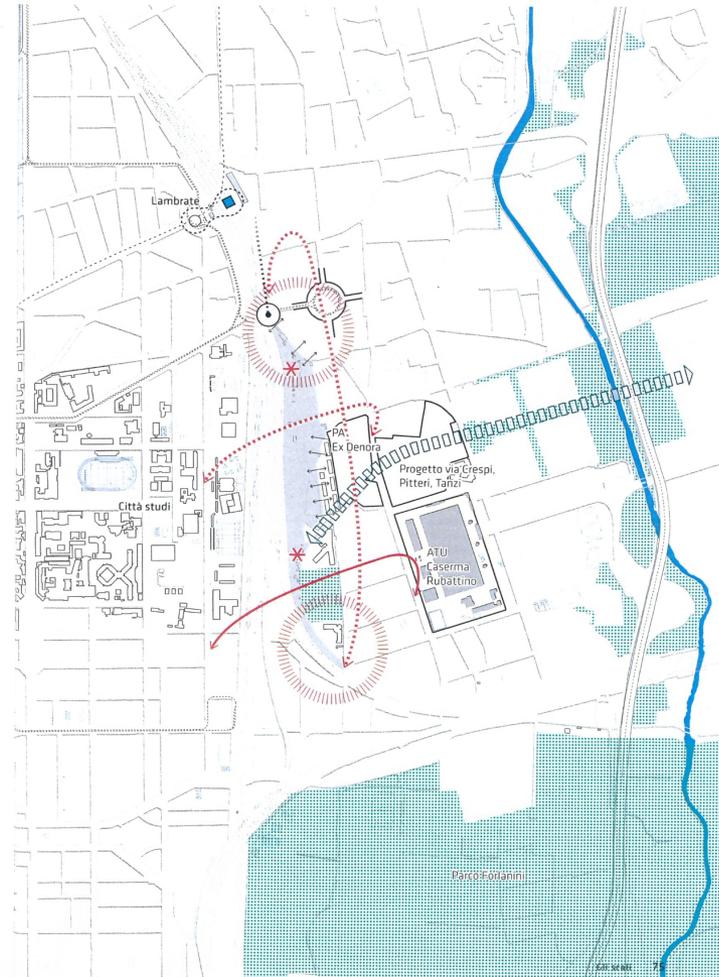
Il tracciato di un nuovo collegamento viabilistico di attraversamento dei binari, la cui necessità è legata alle condizioni ormai compromesse degli attuali sottopassi di via Porpora e via Bassini, sarà valutata con attenzione per garantirne l'attuabilità, risolvendo questioni sia di natura tecnica (per la presenza di sottoservizi) che di nuova gerarchizzazione della viabilità esistente in Città Studi, interessata da un progetto più esteso di ciclopedonalità.

Sul versante delle vocazioni, è necessario garantire un'opportuna *mixité* sociale, onde evitare la formazione di quartieri ghetto e favorire, con una buona dotazione di residenze a prezzi accessibili, la compresenza di popolazioni diversificate, tra cui gli studenti e le popolazioni temporanee, ad esempio quelle legate ad eventi sportivi. Più specificamente il progetto dovrà estendere le occasioni di socializzazione per i giovani (luoghi per lo sport e aggregativi), anche a supporto della vocazione universitaria del quartiere, senza tuttavia trascurare la tutela di alcune risorse esistenti, come il nucleo abitato costituito dalle case dei ferrovieri.

Infine, considerato che il processo di trasformazione dello scalo sarà lungo e investirà molteplici aspetti e diverse scale di intervento, anche per la ricerca di connessioni con le trasformazioni già avviate nelle aree circostanti, è indispensabile creare le condizioni per una più ampia conoscenza continuativa dei diversi momenti ed estendere le possibilità di partecipazione tra i cittadini e gli abitanti: a questo scopo si potrà considerare la realizzazione di una 'casa del progetto', spazio di informazione, discussione e formazione su quello che viene proposto e realizzato.

“
 Nell'area è necessario prevedere servizi e funzioni pubbliche per soddisfare i bisogni dei residenti... anche valorizzando le potenzialità seppur temporanee del Fuorisalone e la presenza di attività legate al design... soprattutto al piano terra degli edifici per evitare di avere recinti residenziali chiusi ma costruire porzioni di città permeabile a usi diversi.”

Consiglio di Municipio 3
 Delibera 28/17



Alcune suggestioni conclusive (1)

In un contesto del mercato urbano nel quale la crisi non ha solamente determinato una flessione congiunturale ma ha ridefinito le condizioni stesse della trasformazione urbana, **un progetto unitario per gli scali non può assomigliare a una collezione di grandi progetti urbani**, analoghi a quelli sperimentati a Milano, ma anche in altre città italiane e straniere, negli anni '80

La dimensione degli scali (ed in particolare delle aree Farini e Romana), la presenza di altre aree disponibili alla trasformazione, oltre che di progetti largamente incompiuti e da completare, la difficoltà oggettiva ad immaginare uno sviluppo immobiliare sostenuto da grandi investimenti pubblici (ma anche privati), suggerisce di **pensare al riuso degli scali come a un progetto di lungo periodo**, nel quale molte aree rimarranno a lungo inutilizzate e si tratterà di definire, in prima istanza, una strategia temporale flessibile e incrementale, aperta alle possibilità di cambiamento

Alcune suggestioni conclusive (2)

Un nodo essenziale del percorso che si apre è quello degli **usi temporanei**

L'attuazione di un nuovo accordo sulle aree ferroviarie deve porre al centro la messa in sicurezza e la possibilità d'uso immediato di porzioni significative degli scali. In questo quadro si potrebbero anche **sperimentare modelli di gestione delle pratiche di riuso differenti**, finalizzati alla riattivazione temporanea degli immobili in abbandono; con strategie agili si possono ottenere prime riabilitazioni urbane in tempi rapidi e con interventi leggeri, con l'obiettivo principale di restituire alla comunità locale un "bene comune" che consenta l'attivazione di eventi e servizi, ma anche lo sviluppo di attività culturali, sociali, di micro economie urbane.

Alcune suggestioni conclusive (3)

Se il tema del tempo e del riuso temporaneo appare centrale, è in questa prospettiva che va posto anche il tema del disegno unitario. Può essere certamente utile connettere i diversi progetti entro una visione d'insieme. Tuttavia, qualsiasi scenario urbano deve essere anche in grado di identificare **requisiti e condizioni per la definizione di priorità temporali**. In quali aree potrebbero avviarsi da subito progetti parziali di trasformazione? Sulla base di quale rappresentazione del ruolo dei diversi scali nei loro quadranti urbani? Su questo terreno, più che su quello della rappresentazione di scenario, si gioca la partita che può permettere di sottrarre l'operazione sugli scali alla frammentazione e alla "privatizzazione"

Alcune suggestioni conclusive (4)

L'accordo sugli scali dovrebbe essere in grado di interpretare anche le prospettive di **sviluppo urbano complessivo**, immaginando che le funzioni insediate nelle aree ferroviarie possano essere coerenti sia con la domanda emergente di servizi pubblici, sia con alcune esigenze presenti a scala metropolitana. Ciò significa immaginare progetti nei quali vengano previsti **interventi residenziali capaci di rispondere alla domanda da parte di ceti e gruppi sociali oggi esclusi dal mercato abitativo**, ma anche altre funzioni pubbliche e private e attività economiche coerenti con un diverso modello di sviluppo urbano giustificate dall'elevata accessibilità

Si tratta di un'operazione molto difficile, che richiede una chiara visione ma anche una **forte regia pubblica**, e che mette in gioco una **innovazione profonda degli strumenti di pianificazione e progettazione urbana**.