

rivista di architettura delle infrastrutture nel paesaggio



**SCALI FERROVIARI, DA INFRASTRUTTURE
DI TRASPORTO AD AREE URBANE**

Comitato Scientifico:

Oliviero Baccelli
CERTeT, Università Bocconi, Milano

Paolo Costa
già Presidente Commissione Trasporti Parlamento
Europeo

Alberto Ferlenga
Università Iuav, Venezia

Giuseppe Goisis
Filosofo Politico, Venezia

Massimo Guarascio
Università La Sapienza, Roma

Stefano Maggi
Università di Siena

Giuseppe Mazzeo
Consiglio Nazionale delle Ricerche, Napoli

Cristiana Mazzoni
Ecole Nationale Supérieure d'Architecture,
Strasbourg

Marco Pasetto
Università di Padova

Franco Purini
Università La Sapienza, Roma

Michelangelo Savino
Università di Padova

Enzo Siviero
Università telematica E-Campus, Novedrate

Zeila Tesoriere
Università di Palermo - LIAT ENSAP-Malaquais

Luca Tamini
Politecnico di Milano

Maria Cristina Treu
Architetto Urbanista, Milano

Rivista quadrimestrale
settembre-dicembre 2018
anno XVIII, numero 52

Direttore responsabile
Laura Facchinelli

Direzione e redazione
Cannaregio 1980 - 30121 Venezia
e-mail: laura.facchinelli@trasportiecultura.net
laura.facchinelli@alice.it

La rivista è sottoposta a double-blind peer review

Traduzioni in lingua inglese di Olga Barmine

La rivista è pubblicata on-line
nel sito www.trasportiecultura.net

2018 © Laura Facchinelli
Norme per il copyright: v. ultima pagina

Editore: Laura Facchinelli
C.F. FCC LRA 50P66 L7365

Pubblicato a Venezia nel mese di dicembre 2018

Autorizzazione del Tribunale di Verona n. 1443
del 11/5/2001

ISSN 2280-3998 / ISSN 1971-6524

TRASPORTI

- 5 SCALI FERROVIARI, DA INFRASTRUTTURE DI TRASPORTO AD AREE URBANE**
di Laura Facchinelli
- 7 SCALI FERROVIARI, DA INFRASTRUTTURA A RISORSA URBANA**
di Michelangelo Savino
- 15 EVOLUZIONE DEL SERVIZIO MERCI PER FERROVIA**
di Stefano Maggi
- 21 RIPENSARE GLI SCALI MERCI**
intervista a Carlo De Vito a cura di Laura Facchinelli
- 29 LE TRASFORMAZIONI DEGLI SCALI MERCI DISMESSI. CONSIDERAZIONI ECONOMICHE**
di Oliviero Baccelli
- 35 MILANO, SCALI FERROVIARI E TRASFORMAZIONE DELLA CITTÀ**
di Laura Montedoro
- 45 SCALI FERROVIARI A GENOVA, POTENZIALITÀ INESPRESSE**
di Francesco Gastaldi
- 53 SCALO MERCI: TRASFORMAZIONI E PROGETTI DI RIQUALIFICAZIONE PER VERONA SUD**
di Angelo Bertolazzi
- 59 UN PARCO NELL'AREA DELL'EX SCALO DI PORTA NUOVA, UN'OCCASIONE PER UNIRE LA CITTÀ**
di Ilaria Segala
- 63 TRE SCALI FERROVIARI IN VENETO, POTENZIALITÀ E PROGRAMMI**
di Giulia Ravagnan e Irene PAsian
- 69 AREE FERROVIARIE IN EMILIA ROMAGNA: UN PATRIMONIO DA SFRUTTARE**
di Simona Tondelli ed Elisa Conticelli
- 77 LUNGO IL BINARIO. IL CASO STUDIO DEGLI EX-MAGAZZINI DI APPROVVIGIONAMENTO FERROVIARIO A NAPOLI**
di Anna Attademo, Enrico Formato e Michelangelo Russo

83 STAZIONI IMPRESEZIATE, CASELLI E ALTRI FABBRICATI: ESPERIENZE DI RIUSO DEL PATRIMONIO FERROVIARIO MINORE
di Giovanni Saccà

89 LA RIGENERAZIONE DEGLI SCALI FERROVIARI IN EUROPA. TRE ESPERIENZE A CONFRONTO
di Stefano Recalcati e Chiara Fraticelli

99 GLI SCALI FERROVIARI IN FRANCIA, TRA CONSERVAZIONE E RIGENERAZIONE URBANA. IL CASO DELLO SCALO DI VITRY SUR SEINE
di Stefano A Cannata e Rossella Maspoli

107 LA RISTRUTTURAZIONE DEL CORRIDOIO FERROVIARIO CENTRALE DI MONACO. UN ESEMPIO DI POLITICA REDISTRIBUTIVA PER LA COSTRUZIONE DI BENI PUBBLICI
di Chiara Mazzoleni

cultura

115 LE OFFICINE GRANDI RIPARAZIONI A TORINO
di Silvia Saccomani

121 GRANDI TRASFORMAZIONI URBANE, UN DIBATTITO A MILANO
di Gabriele Pasqui

123 PADOVA, BOLZANO, SIENA: I NOSTRI CONVEGNI
di Laura Facchinelli

Rail Yards, from transport infrastructure to urban areas

by Laura Facchinelli

There is a major theme in twenty-first century urban planning: it is the revitalization of large abandoned industrial areas, and in particular rail yards that no longer serve the freight transport system. Historically, railways were conceived to serve passenger and freight transportation within the same facilities. In fact, the nineteenth-century configuration of stations, which remained unchanged until recent decades, included a building for travelers adjacent to the tracks for passenger train circulation and storage, and nearby, a group of tracks reserved for handling trains designated for what in the procedural handbooks was defined as "the transportation of things". These trains were assembled and re-assembled in the rail yards by the shunters, and sent on their way to their various destinations. The organizational transformation in the late twentieth century led to a concentration of freight trains (very few, unfortunately, given the overwhelming prevalence of road transport) in specific intermodal centres and the progressive decommissioning of freight yards which existed in almost every station. Though abandoned, these yards continued to separate sections of the city, leading to neglect and increasingly evident urban decay.

Awareness of the potential for regenerating these areas has grown, but only recently, among a tight circle of administrators. The idea that these "voids" can become the heart of plans for new urban areas pulsating with life is shared solely by administrators who can envision the medium to long term, are able to interact with a multiplicity of subjects, and are open to innovative ideas from architects and city planners. For a commitment that, in addition to drawing immediate consensus, looks to the future.

In this issue dedicated to the theme of transforming rail yards, we feature an interview that offers the point of view of the railway company that owns the freight yards. We also highlight the case of Milan, the only city in which city administrators have developed concrete projects for seven abandoned rail yards in cooperation with FS, the Italian railway company, and have begun to implement them. Other cities have recently begun to address the problem: our overview spans the Veneto region, with a focus on Verona, the Emilia Romagna region and the city of Naples. This is followed by a survey of some of the transformation projects that have had successful outcomes in other European countries, illustrating two case studies in France and Germany.

The abandoned assets of Ferrovie dello Stato railway include not only freight yards, but a series of other areas and service buildings: car repair shops, warehouses, switching yards, staff facilities, offices. This opens up many other paths for intervention: from a simple sale-reuse to an actual architectural and functional redesign. An exemplary case is that of the Officine Grandi Riparazioni in Turin which, when maintenance work on the engines and tracks ceased, was transformed into a major cultural production centre. And it is significant that this operation took place in a city which, in recent decades, was capable of implementing renewal by focusing on the theme of railways: burying tracks and adding a new, important High Speed train station, which in turn generated dynamic urban relationships.

The regeneration of abandoned rail yards has triggered an interdisciplinary discussion spanning city planning (rethinking the spaces), architecture (the design of beauty and function), economic assessment (with a multiplicity of interests involves), and social and psychological issues (given that the transformation of spaces influences lifestyles).

Nor can we forget the dialectic between city and suburb. The rail yards are "suburb" in the sense that they are far away and unrelated to the active centre of the city. But they are often "extraneous bodies" adjacent to the city centre, capable – if intelligently designed – of generating new hubs.

The theme of rail yards is linked to the theme of shopping malls that we addressed in the last issue of our magazine. Consider the vast developments that occupy properties beyond the inhabited areas of the city. Try to imagine the possible re-use of former industrial areas (in particular the lands owned by the railroads) which could come back to life as shopping areas, reclaiming obsolete areas and preventing additional landtake.

Whatever the planned use of the revitalized rail yards, it is conceivable to preserve traces of memory by re-using the buildings when they are significant examples of industrial archaeology, and when possible, other structures (from decommissioned tracks, to switching apparatus, to the signals, etc.) that are of interest to technical history, and are, at the same time, constituent signs of place. These choices, which have already been tested in other countries, may also help to defend our collective identity.

Scali ferroviari, da infrastrutture di trasporto ad aree urbane

di Laura Facchinelli

C'è un grande tema, nella progettazione urbana degli anni duemila: è il recupero delle grandi aree produttive dismesse, e in particolare degli scali ferroviari non più utilizzati per il sistema del trasporto merci. Storicamente le ferrovie sono state concepite per svolgere il servizio viaggiatori e quello delle merci nell'ambito dello stesso impianto. Infatti l'impostazione ottocentesca delle stazioni, che si è mantenuta fino a pochi decenni fa, prevedeva un fabbricato viaggiatori in adiacenza ai binari di circolazione e sosta dei treni per il trasporto di persone e, a poca distanza, un fascio di binari adibiti alle operazioni sui convogli adibiti a quello che, nei manuali di procedura, veniva definito "trasporto delle cose". Quest'ultimi convogli venivano scomposti e ricomposti, negli scali, a cura dei manovratori, e infine rispediti per le varie destinazioni. La trasformazione organizzativa di fine Novecento ha portato alla concentrazione dei treni merci (pochi, purtroppo, dato il ben noto squilibrio a favore del trasporto stradale) in appositi centri intermodali e il progressivo abbandono degli scali, presenti pressoché in tutte le stazioni. Questi, ormai inutilizzati, hanno continuato a separare parti di città, generando trascuratezze e sempre più evidenti situazioni di degrado.

La consapevolezza di una possibile rigenerazione di quelle aree è stata acquisita, ma solo di recente e da una cerchia ristretta di amministratori. L'idea poi che quei "vuoti" possano costituire il fulcro per la progettazione di nuove aree urbane pulsanti di vita appartiene solo agli amministratori capaci di agire in una prospettiva a medio-lungo termine, di confrontarsi con una molteplicità di soggetti, di aprirsi alle idee innovative di architetti e urbanisti. Con un impegno che, al di là del consenso immediato, sia rivolto al futuro.

In questo numero dedicato al tema della trasformazione degli scali ferroviari proponiamo subito, in un'intervista, il punto di vista della società ferroviaria, proprietaria degli scali. Poniamo poi in evidenza il caso Milano, l'unica città dove gli amministratori hanno elaborato, d'intesa con le FS, progetti concreti per i sette scali merci dismessi, e ne hanno avviato l'attuazione. Altre città hanno iniziato da poco ad affrontare il problema: ed ecco una panoramica che abbraccia il Veneto, con un primo piano su Verona, l'Emilia Romagna e la città di Napoli. Segue una panoramica su alcune operazioni di trasformazione felicemente risolte in altri paesi europei, con illustrazione di due casi studio in Francia e Germania.

Il patrimonio dismesso dalle Ferrovie non comprende soltanto gli scali merci, ma una serie di altre aree e fabbricati di servizio: officine, magazzini, depositi, locali per il personale dell'esercizio, sedi per uffici. Pertanto si moltiplicano le possibili modalità di intervento: dalla semplice vendita-riuso alla vera e propria riprogettazione architettonica e funzionale. Esempio il caso delle Officine Grandi Riparazione di Torino che - abbandonate le attività di manutenzione su locomotori e materiale rotabile - è stata trasformata in grande centro produttore di cultura. Ed è significativo che questa operazione sia stata compiuta in una città che, nei decenni recenti, ha saputo rinnovarsi proprio lavorando sul tema delle ferrovie: interrando binari e accogliendo una nuova, grande stazione dell'Alta Velocità, a sua volta generatrice di dinamismi urbani.

Il recupero delle aree ferroviarie dismesse innesca un confronto interdisciplinare fra urbanistica (ripensamento degli spazi), architettura (progettazione di bellezza e funzionalità), valutazioni economiche (con una molteplicità degli interessi coinvolti), aspetti sociali e psicologici (dato che la trasformazione degli spazi influenza le modalità di vita).

Non possiamo dimenticare la dialettica centro-periferia. Gli scali sono "periferia" nel senso di lontananza-estraneità rispetto al centro attivo della città. Ma spesso si tratta di "corpi estranei" adiacenti al centro, e comunque capaci - se riprogettati con intelligenza - di generare nuove centralità.

Il tema degli scali ferroviari si collega con quello dei centri commerciali che abbiamo affrontato nel precedente numero della rivista. Pensiamo ai vasti insediamenti che occupano terreni al di fuori dell'abitato. E proviamo a immaginare, invece, il possibile riuso delle aree ex produttive (in particolare proprio di quelle ferroviarie), che potrebbero acquistare nuova vita proprio attraverso le attività del commercio. Recuperando le zone morte ed evitando nuovi consumi di suolo.

Qualunque sia la nuova destinazione delle aree ferroviarie rivitalizzate, si può pensare di conservare i segni della memoria riusando gli edifici, quando siano testimonianze rilevanti di archeologia industriale, ma anche, per quanto possibile, alcune strutture (dai binari fuori esercizio, agli apparati di manovra, ai segnali ecc.), che presentino un interesse per la storia della tecnica, e al tempo stesso siano segni costitutivi dei luoghi. Queste scelte, già sperimentate in altri paesi, possono essere utili anche per difendere l'identità collettiva.



Milano, scali ferroviari e trasformazione della città

di Laura Montedoro

Nel capoluogo lombardo Ferrovie dello Stato dispone di sette scali ferroviari in disuso o in via di dismissione: si tratta di aree per un totale di «circa 1.300.000 mq di superficie territoriale; di questi, 190.000 mq corrispondono ad aree da mantenere strumentali all'esercizio ferroviario che vengono comprese negli ambiti di trasformazione per essere integrate dal punto di vista progettuale e ambientale», distribuiti nella città consolidata, sull'anello incompleto della linea ferrata¹.

I sette scali milanesi rappresentano un'occasione eccezionale e irripetibile di trasformazione urbana e di messa a punto di un'idea di città. Non solo l'estensione di tali aree, ma la loro dislocazione sul territorio comunale e l'elevatissimo grado di accessibilità del trasporto pubblico garantito dal sistema del ferro, nonché la loro interconnessione, rendono cruciale il riuso di tale patrimonio. Patrimonio che, è bene ricordarlo, nasce demaniale e ha originariamente lo statuto di *pubblico*, sebbene sia stato poi "privatizzato" (Cerasoli, 2012²). Oltre a ciò, non può essere taciuta l'occasione implicita custodita nel ridisegnare la geografia urbana con riferimento ad un "interno" ed un "esterno" della cintura ferroviaria, stabilendo nuove gerarchie nella città e nell'area metropolitana.

L'intento di riordinare e rendere più efficiente il sistema ferroviario e la previsione di recuperare gli scali merci, nonché parti di tratte e aree funzionali non più in esercizio, a Milano parte da molto lontano e ha conosciuto accelerazioni e rallentamenti fino ad approdare alla situazione odierna. Si propone pertanto una ricostruzione cronologica del processo – esemplificativo delle difficoltà dei percorsi di rigenerazione urbana e delle modalità di cooperazione inter-istituzionale – che ha portato, nel luglio 2017, alla ratifica dello strumento *ad hoc* (Accordo di Programma) che regolerà la trasformazione delle aree *a latere* rispetto allo strumento di pianificazione della città (Piano di Governo del Territorio).

Milan, railway freight yards and the transformation of the city

by Laura Montedoro

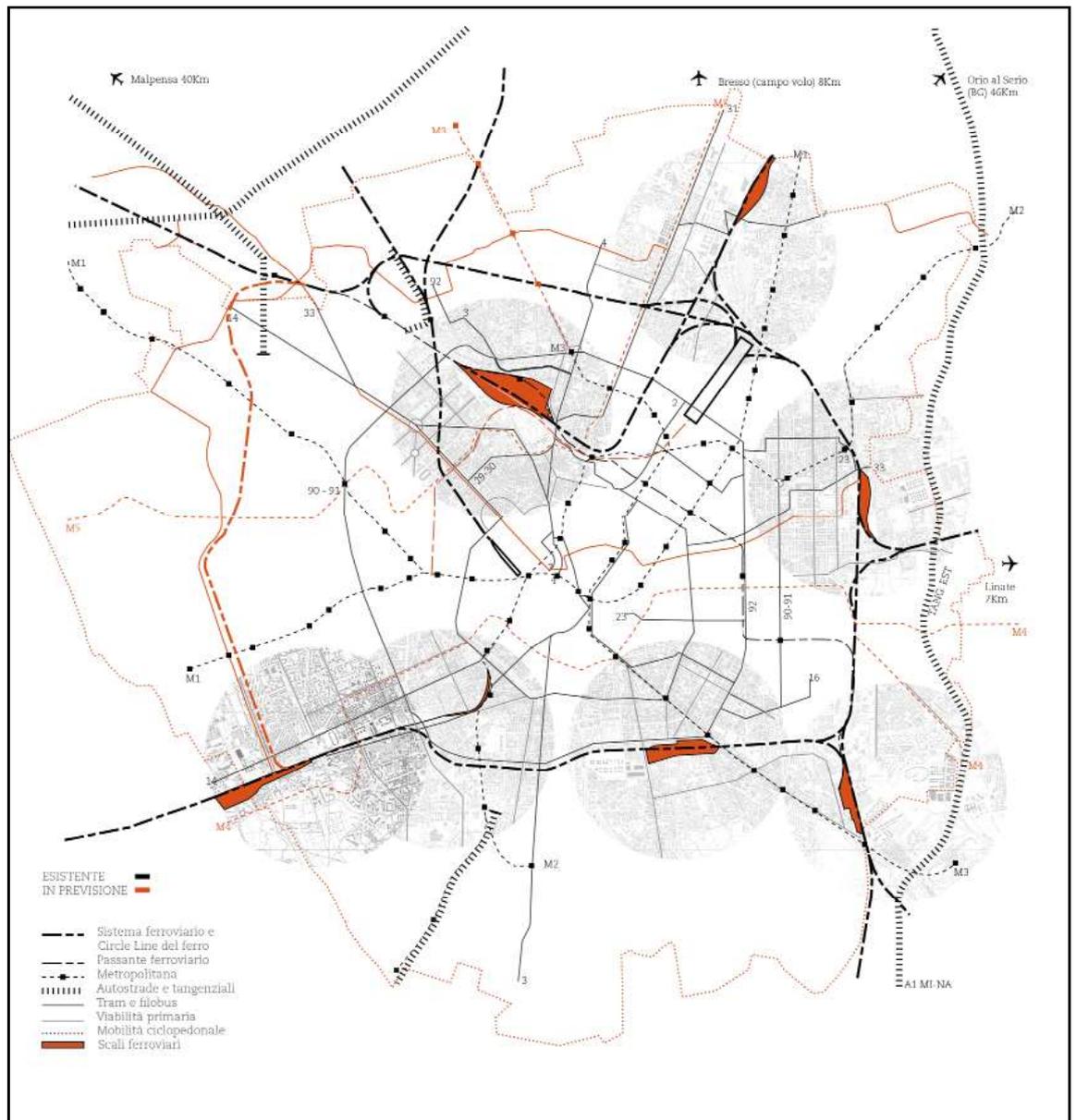
Following the long and important era of reconverting abandoned industrial areas, Milan seems to have exhausted the cycle of major urban renewal projects within the living fabric of the city. It has however realized that new "waiting areas" are available for transformation, probably the last of their kind: military areas, market areas and rail yards, which have all been abandoned. There are seven main rail yards in Milan which, in terms of size, location and significant level of accessibility, offer the city an extraordinary opportunity to rethink its organization. The Municipality has long considered the future of these areas through a complex process that has been devoid of conflict, especially with reference to the use of the capital gains generated by the sale of these areas, and has traced a path for their transformation.

This article starts with a brief description of the context to provide a critical analysis of the process that led to the document drafted to regulate its development - the Accordo di Programma signed by the Municipality of Milan, Ferrovie dello Stato Italiane, Regione Lombardia and Savills SGR Spa in July 2017 - and takes stock of the progress in this process and the expectations of the citizens regarding the reutilization of a heritage collectively perceived as a public good.

1 Le linee ferroviarie che convergevano a Milano si attestavano su stazioni collegate da un anello. La dismissione nel 1934 dello Scalo Sempione, nei pressi della Fiera Campionaria, e della relativa tratta ovest, che collegava lo Scalo Farini-Garibaldi con la Stazione di Porta Genova, ha reso tale cerchia incompleta. Proprio attorno all'idea di ripristinare un anello ferroviario che cinga l'intera città intercettando i diversi nodi di interscambio si concentra il progetto per una *Circle line*. Tra i contributi recenti sulla storia dell'evoluzione del sistema ferroviario milanese vedi Brenna, 2010; Guarisco, 2012.

2 Vd. in particolare Pucci, 2012, pp. 68-83.

Nella pagina a fianco, in alto: lo scalo Farini; in basso: lo scalo di Porta Genova (fonte: delle due immagini: L. Montedoro 2011).



1 - Gli scali ferroviari (campi in arancione) nel sistema delle relazioni urbane e delle infrastrutture per la mobilità (fonte: L. Montedoro 2011).

Un antefatto significativo: il *Passante ferroviario* (1985)

Se si osserva l'opportunità offerta dal riuso degli scali ferroviari nei termini più generali di una ridefinizione del rapporto tra assetto infrastrutturale e città come opportunità per una rigenerazione diffusa della città e una sua riqualificazione in termini ambientali, anche gli studi per il *Passante ferroviario* sono da leggere in stretta continuità con il processo di cui si discute, come anticipazione di temi e visioni che ancora oggi impegnano il governo della città (Redaelli, 2018)³. Il Documento direttore del progetto *Passante* del 1985, assieme al dossier *Studi di Inquadramento nord-ovest/sud-est*, stabiliva la stretta relazione strategica tra la nuova infrastruttura e le grandi funzioni urbane, tenendo insieme l'efficientamento del "trasporto rapido di massa" con il recupero delle aree industriali dismesse (Zambrini 1982, 1983). Una stretta relazione tra infrastrutture e occasioni di riqualificazione urbana sta anche alla base del noto pro-

getto "Nove parchi per Milano"⁴ del 1994, che sarà in parte recepito (e in parte tradito) dai Programmi di Riqualificazione Urbana (PRU). È invece del 2004 una proposta per l'insediamento di un Polo della Cultura a Porta Genova, di una Cittadella della Scienza a Farini e di un Parco dello Sport a Rogoredo/Porto di Mare promossa dall'associazione "Milano domani"⁵.

L'avviamento del processo (2005)

Nel luglio del 2005 il Sindaco, Gabriele Albertini, e l'AD di Ferrovie dello Stato SpA, Elio Catania, siglano un Accordo Quadro per definire gli obiettivi generali ed il percorso per la riconversione dei sette scali milanesi. Dopo un anno sostanzialmente silente, il cambio della Giunta dà nuovo impulso al processo. Il 2007 è infatti l'anno in

3 Per una ricostruzione analitica delle diverse tappe del processo vedi anche Mussinelli, 2015 e DVS, 2017.

4 Di Raffaello Cecchi, Vincenza Lima, Pierluigi Nicolin e Pippo Traversi, in collaborazione con il Comune di Milano.

5 "5 progetti per Milano". Tra gli architetti coinvolti: Giacomo Borella, Sergio Crotti, Mauro Galantino e Antonio Monistiroli.



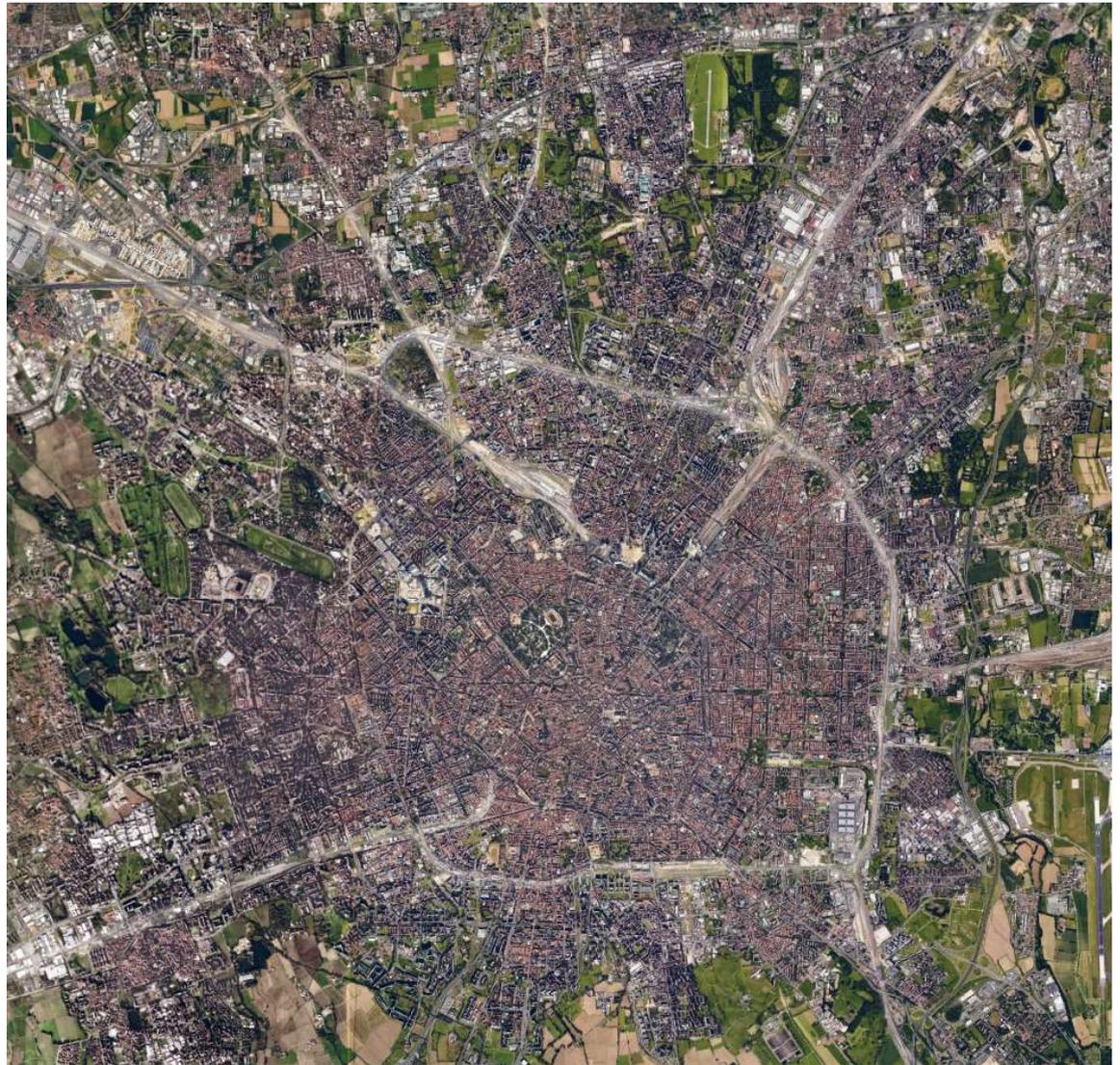
2 - Schema del sistema infrastrutturale e della Circle Line per il trasporto rapido di massa (fonte: DVS 2017).

cui si sottoscrive a marzo un Accordo-Intesa tra il Sindaco Moratti e l'AD Mauro Moretti di FS SpA per definire gli impegni delle parti nel processo; a luglio il Sindaco Moratti promuove l'Accordo di Programma (AdP) in variante al Piano Regolatore Generale; a dicembre Regione Lombardia e Ferrovie dello Stato aderiscono all'AdP. Si susseguono quindi una serie di atti volti a dare sostanza alla volontà di recuperare e valorizzare gli scali dismessi, fino alla sovrapposizione tra la speciale disciplina in corso di definizione per il futuro degli scali e la gestazione del nuovo strumento urbanistico generale, il Piano di Governo del Territorio (PGT); intanto si provvede a una proposta di Variante al PRG vigente. Nel dicembre 2009 viene pubblicata la proposta urbanistica dell'AdP associata al Rapporto Ambientale della Valutazione Ambientale Strategica (VAS). Il PGT, approvato nel 2012 dopo una consistente revisione della nuova Giunta Pisapia, recepisce i contenuti dell'AdP e li inserisce nel Documento di Piano, nella disciplina degli Ambiti di Trasformazione Urbana (ATU), prevedendo puntualmente l'attuazione attraverso un AdP unitario che tenga assieme riqualificazione del sistema ferroviario (e del trasporto pubblico su ferro) e sviluppo urbanistico.

Il primo Accordo di Programma (non approvato, 2015)

Tra il 2013 e il 2014 l'assessore all'urbanistica e vicesindaco, Ada Lucia De Cesaris, lavora alacremente ai contenuti dell'Accordo: un tavolo di contrattazione bollente, in cui l'uso delle plusvalenze generato dalla vendita delle aree è il *core* problematico. Congiuntamente alla negoziazione, si avvia nel febbraio del 2013 una consultazione affidata al Dipartimento di Architettura e Studi urbani del Politecnico di Milano⁶ "che si fondava su una pratica di ascolto attivo di attori collettivi (dai Consigli di Zona ad associazioni e soggetti locali), con l'ambizione di delineare lo scenario delle attese che coinvolgono i soggetti interessati" (Pasqui 2015, 37). A luglio De Cesaris si dimette e la delega passa ad Alessandro Balducci che lavora in continuità con le attività del predecessore. Nel novembre del 2015 l'AdP viene sottoscritto. "L'im-

6 Il gruppo di lavoro, coordinato dal Direttore del DASTU, Gabriele Pasqui, è composto da: Antonella Bruzzese, Francesca Cognetti, Marika Fior, Paolo Galuzzi, Diana Giudici, Antonio Longo, Laura Pogliani, Piergiorgio Vitillo.



3 - Ortofoto: in evidenza gli scali (fonte: Documento di Visione Strategica_DVS 2017).

piano normativo prevede il finanziamento degli interventi prioritari di potenziamento del sistema ferroviario milanese, entro un quadro strategico di sviluppo futuro condiviso con Regione Lombardia e Rete Ferroviaria Italiana S.p.A (RFI), attraverso il reimpiego delle plusvalenze generate dalle nuove previsioni urbanistiche. L'Accordo include inoltre il finanziamento delle opere infrastrutturali di riconnessione urbana tramite la previsione di extraoneri di urbanizzazione. In termini urbanistici, l'Accordo si fondava sui seguenti punti: definizione di macro parametri urbanistici, che rinviavano il dettaglio insediativo e funzionale alla pianificazione attuativa per ogni singolo scalo, attraverso la previsione della redazione di masterplan di coordinamento per le aree più estese; flessibilità funzionale, coerente con l'impostazione del PGT, con percentuali minime limitate alle quote di *social housing*, e alle funzioni non residenziali allo scalo di porta Genova; perequazione interna, sulla base delle caratteristiche dei luoghi e di specifiche scelte localizzative (es. destinazione a verde di san Cristoforo, concentrazione del 50% del social housing sugli scali dell'arco est, indici di edificabilità e percentuali di aree a verde specifici per ogni ambito); assunzione degli obiettivi urbanistici specifici per le aree indicati nelle schede del Documento di Piano del PGT: vocazioni funzionali, ricuciture, connessioni ciclopodali, coperture mirate dei fasci binari, valorizzazione immobili testimoniali e

rapporto con il contesto, nuove aree di verde fruibile" (Comune di Milano 2017a).

Giunto in Aula Consiliare ai primi di dicembre 2015, contro ogni pronostico, l'AdP non viene ratificato⁷ (Balducci, 2017). Scaduti i termini, scade anche la possibilità per la Giunta Pisapia di chiudere la partita. Con le elezioni amministrative del giugno 2016, il nuovo sindaco Sala include la trasformazione degli scali negli obiettivi di mandato e si propone di riprendere l'Accordo e di chiuderlo entro l'estate successiva. Il nuovo assessore all'Urbanistica, Pierfrancesco Maran, è dunque chiamato a riprendere la trattativa con FS e, congiuntamente, ad avviare un confronto con la città sul controverso futuro delle aree.

La ripresa del processo (2016)

Coerentemente con l'obiettivo di riprendere la discussione pubblica attorno alle previsioni di trasformazione degli scali, a partire dall'ottobre 2016, il Comune avvia una serie di attività tese a coinvolgere sia il Consiglio Comunale che la cittadinanza nel processo istruttorio del nuovo Accordo. In particolare, si richiede alle commissioni consiliari⁸ di

⁷ Respinto con 23 voti contrari a fronte di 21 a favore. Per il no si sono espressi anche alcuni esponenti della maggioranza.

⁸ Le Commissioni Consiliari incaricate sono la n. 7 (Urbanisti-



4 - Stefano Boeri (team leader), Un fiume verde per Milano (fonte: Scali Milano Vision 2017).



5 - Stefano Boeri (team leader), Un fiume verde per Milano: Scalo Farini (fonte: Scali Milano Vision 2017)

imbastire un documento di orientamento da condividere in Consiglio. Dopo alcune esplorazioni conoscitive (sopralluoghi e incontri con esperti) e un serrato confronto tra tutte le forze politiche, nel novembre del 2016 il Consiglio approva le *Linee di indirizzo* per la trasformazione urbanistica delle aree ferroviarie dismesse: il documento individua 17 temi prioritari e di interesse strategico per il loro sviluppo sostenibile e per il potenziamento del sistema ferroviario urbano.

A seguito della delibera, che contiene aperto riferimento alla necessità di dare seguito e garantire un pervasivo dibattito pubblico, il Comune incarica il DASTU del Politecnico di Milano di riprendere l'atti-

ività di "ascolto attivo" della cittadinanza, già svolta nel 2013 e 2014, concentrandosi sul rapporto con i Municipi. Rispetto agli esiti di questa attività ci si aspetta un aggiornamento delle attese a livello locale e la raccolta di documenti di indirizzo dai nove Municipi. Vale la pena richiamare che nel corso della lunghissima gestazione dell'AdP non sono mancate diverse attività del Politecnico di Milano dedicate al tema. Tali esperienze sono riconducibili in particolare a due forme: la ricerca, progettuale e non, e la collaborazione con il Comune di Milano in alcune fasi operative recenti. Numerosissime e varie le occasioni di esplorazione progettuale: attraverso le attività continue dei Laboratori di Progettazione e di Urbanistica, tesi di laurea e di tesi di dottorato (si veda: Granato, Castaldo, 2015), workshop per la produzione di scenari e possibili sviluppi per i sette scali (ad esempio: Protasoni, 2012; Montedoro, 2013); specifici accordi tra Poli-

ca, Edilizia Privata, Sistema Agricolo Milanese), presieduta da Bruno Ceccarelli, e la n.8 (Mobilità, Trasporti, Politiche Ambientali, Energia, Protezione Civile, Animali e Verde), presieduta da Carlo Monguzzi.



6 - Cino Zucchi (team leader), Sette bellissimi Brolì, Scalo Lambrate (fonte: Scali Milano Vision 2017).



7 - Cino Zucchi (team leader), Sette bellissimi Brolì, Scalo di Porta Romana (fonte: Scali Milano Vision 2017).

tecnico di Milano e Comune di Milano che hanno condotto a diverse attività di ricerca, “ascolto attivo”, proposte (cfr.: Coppetti, Cozza, 2017; Pasqui 2015) che hanno a loro volta condotto all’incarico al DASTU per il supporto scientifico alla redazione del Documento di Visione Strategia (DVS. Comune di Milano, 2017a).

Inoltre, viene nominato un Tavolo tecnico di esperti, scelti su indicazione dei gruppi consiliari, che produrrà un ulteriore documento di orientamento, concentrato, in particolare, sulle funzioni insediabili e sugli usi temporanei.

“Dagli scali, la nuova città”: un’iniziativa controversa

Accanto alle attività promosse dal Comune, dopo l’approvazione della delibera consiliare, la proprietà, ovvero Ferrovie, si prepara a organizzare

un’iniziativa dal titolo “Dagli scali, la nuova città”⁹, non chiarissima negli intenti: da un lato, infatti, si incaricano cinque studi di architettura di fama internazionale¹⁰ di produrre altrettante “visioni” per gli scali milanesi; dall’altro si organizza un workshop intensivo aperto alla città – tre giornate di lavoro nella sede dello scalo Farini – finalizzato a raccogliere idee e suggestioni che poi nutriranno il lavoro dei cinque incaricati (presenti naturalmente al workshop)¹¹. L’evento, molto parte-

9 Il comitato scientifico che coordina l’iniziativa, scelto da Ferrovie, è composto da Mario Abis, Josep Acebillo, Giovanni Azzone, Leopoldo Freyrie, Isabella Inti, Andreas Kipar.

10 In realtà si tratta di *team* multidisciplinari capitanati però da figure ben note sulla scena internazionale. I capigruppo sono stati: i milanesi Stefano Boeri e Cino Zucchi, la catalana (d’adozione) Benedetta Tagliabue, gli olandesi Mecanoo e lo studio cinese Ma Yansong.

11 Nel DVS si scrive “un momento di discussione e condivisione, unico in Italia per proporzioni e metodo, che ha visto la partecipazione di oltre 2.000 soggetti interessati, i cui esiti sono stati espressi in un documento di sintesi operativa che ha

cipato, ha incontrato l'entusiasmo di alcuni e lo scetticismo di altri. I prodotti finali vengono poi "presentati ad aprile 2017 in concomitanza con il Salone del Mobile ed esposti in una mostra visitata da oltre 35.000 persone" (Comune di Milano, 2017a).

Varia la natura delle osservazioni critiche. *In primis*, ciò che desta perplessità è che l'iniziativa, del tutto legittima per un soggetto che agisce in regime privatistico, viene presentata con l'ambigua dicitura "in collaborazione" con il Comune di Milano e con il Patrocinio di Regione Lombardia. La speciale condizione della proprietà degli scali, infatti, è uno dei tratti più delicati dell'intera vicenda, per tutta la durata del processo; sebbene Ferrovie si muova come un attore privato, è a tutti gli effetti ancora un "attore pubblico" e dunque la percezione diffusa è che si tratti comunque di aree pubbliche.

Attorno a questo nodo interpretativo, si coagula un gruppo di opposizione che si interroga sulla legittimità delle azioni di FS, che produrrà poi due ricorsi al TAR Lombardia (uno di un imprenditore edile attivo anche negli organi di rappresentanza della categoria e uno da parte di un gruppo di cittadini residenti nei pressi degli ex scali) e un ricorso al Presidente della Repubblica da parte di Italia Nostra contro l'Accordo di Programma, presentati il 30 novembre 2018. La questione da subito sollevata, in particolare da un gruppo di professionisti molto attivo sulla scena pubblica milanese¹², riguarda l'opportunità di un incarico diretto, sebbene solo "esplorativo" ai cinque studi professionali. Attorno a questa prima vivace protesta, veicolata anche da una raccolta firme, si costituisce un gruppo di opposizione, critico su metodi e contenuti, che è a tutt'oggi molto attivo.

Il processo ha dunque coinvolto e interessato numerosi attori, oltre alla proprietà e agli enti locali: cittadini, comitati, ordini professionali, associazioni di categoria, università, osservatori. Non sono mancate le occasioni di confronto, talora anche aspro, tra l'amministrazione e la società civile. Sebbene si sia prevalentemente registrato un consenso diffuso, largo e trasversale, come dimostra anche la votazione in aula per la ratifica dell'AdP¹³, non sono mancate voci critiche sia sul metodo che sul merito delle scelte, come già ricordato. In particolare, in alcuni luoghi virtuali si sono condensati il dissenso e il dibattito più acceso che hanno reclamato una più forte regia pubblica dell'operazione. In questo contesto matura l'idea di un confronto pubblico sul tema, a partire dalla lettura documentata e critica di alcune esperienze internazionali, prevalentemente europee. Comune, Ordine degli Architetti e DASTU-Politecnico di Milano organizzano pertanto quattro incontri, rilanciando la discussione sul futuro degli Scali attorno all'illustrazione critica di casi studio di grandi trasformazioni urbane e coinvolgendo tutti i punti di vista che sulla vicenda si erano espressi (Montedoro, 2018).

ispirato cinque team multidisciplinari nella redazione di cinque scenari di sviluppo urbano."Vd. DVS 2017.

12 Il gruppo vede tra i promotori più attivi Emilio Battisti, Lorenzo Degli Esposti e Sergio Brenna. Il 1° dicembre 2016 il gruppo lancia un "Appello sugli scali ferroviari milanesi" al fine di "garantire i principi di trasparenza e democrazia che necessariamente devono guidare tutte le attività di trasformazione del territorio", chiedendo di revocare l'iniziativa e di indire un concorso pubblico di idee.

13 L'accordo è stato messo ai voti in Consiglio Comunale il 13 luglio 2017 e ratificato con 34 voti favorevoli, 4 contrari e nessun astenuto.

Processo /progetto

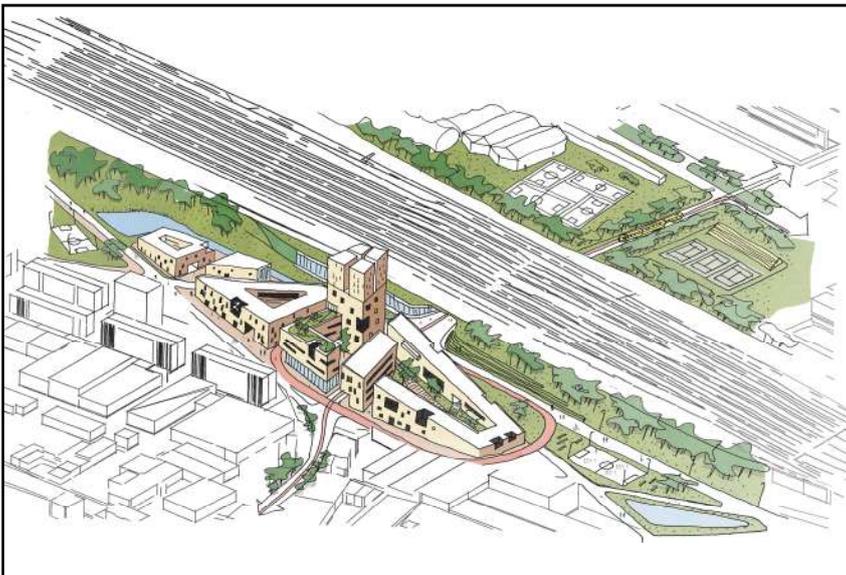
Rispetto a questo scenario, il primo impegno è quello di interpretare le risorse di cui Milano dispone (non solo in termini di produzione di beni e servizi, ma anche di intelligenze, creatività, potenzialità di innovazione, non misurabili con i consueti parametri economici). Un'altra, non meno importante, preoccupazione riguarda la qualità dei progetti urbani. Vent'anni di urbanistica negoziata a Milano¹⁴ ci hanno mostrato come gli strumenti utilizzati per il controllo della qualità dei progetti (sia del costruito che dello spazio aperto) non siano sufficienti da soli a garantire esiti di qualità urbana accettabile e di vantaggio pubblico. Con rare eccezioni, infatti, il bilancio su quanto realizzato è assai deludente (Grandi, Pracchi, 2012; Guidarini 2012).

Gli scali ferroviari, con le proprie peculiarità, che li rendono diversi da qualsiasi altro tipo di area dismessa, rappresentano un "sistema" (Montedoro, 2011): la loro trasformazione è perciò occasione per "risolvere questioni di mobilità storiche, irrisolte, pendenti ed urgenti", ma anche straordinaria opportunità per la produzione di qualità urbana, in termini di abitabilità, appartenenza e ospitalità. Le interpretazioni possibili sono molte e strumenti e norme attuali suggeriscono un modello decisionale assai più "elastico" - che vede rimandato all'interlocuzione tra pubblico e privato il momento delle decisioni - di quello proprio della tradizione disciplinare. Una logica del "caso per caso" che intende scongiurare il pericolo dei grandi quadri irrigiditi in previsioni, dai tempi biblici, della pianificazione di grande scala che mal si conciliano con il dinamismo delle forze in campo¹⁵. Dunque, il problema esiste e non può essere liquidato con una generica lettura di contrapposizione tra neoriformisti e neoliberalisti, o con forzature ideologiche. A Milano, il destino delle aree degli scali ferroviari dimessi solleva il problema in modo prepotente. Il progetto urbano è qui da intendersi più che mai come un processo, reso ancora più complesso dalla quantità e varietà degli attori coinvolti, dalla necessità di una programmazione e di una chiara gerarchia sia spaziale che temporale degli interventi, dalla natura compromessa dei suoli, la cui bonifica comporta costi altissimi.

Inoltre, nonostante l'obsolescenza di taluni dispositivi e le difficoltà di adeguamento a standard europei, il sistema ferroviario ha rappresentato e rappresenta l'armatura irrinunciabile del trasporto di merci e persone: la «sinopia del ferro» (Consonni, Tonon, 2001) - come è stata acutamente definita - che ha modificato, orientato e condizionato le logiche localizzative della produzione e della residenza, prima che l'uso dell'automobile ridisegnasse la geografia degli insediamenti, può (e forse deve) essere intesa come orientamento per azioni

14 I Piani di Riqualificazione Urbana (PRU), i Programmi di Riqualificazione Urbana e Sviluppo Sostenibile del Territorio (PRUSSST) e i Piani Integrati di Intervento (PII) sono stati gli strumenti della contrattazione tra pubblico e privato. La legge 12/2005 della Regione Lombardia fa proprie le istanze di flessibilità contenute in questi strumenti e del principio di sussidiarietà, stabilendo la completa liberalizzazione delle destinazioni funzionali, uno degli aspetti più controversi del provvedimento.

15 "La città non è mai un'organizzazione formale statica. È in continuo movimento, un movimento oggi come oggi particolarmente violento; ma all'interno di questo costante processo di mutamento non siamo relitti che il vortice impersonale di forze smisurate può sbalottare dove gli pare" (Rykwert, 2003, p. 333).



8 e 9 - Mecanoo (team leader), Ripensare gli scali ferroviari come catalizzatori di vita sostenibile: Scalo Farini (fonte: Scali Milano Vision 2017).

di densificazione selettiva, coerentemente con gli obiettivi di sostenibilità ambientale resi sempre più urgenti da condizioni gravemente compromesse, specie in relazione alla qualità dell'aria (ma non solo).

Le prossime sfide

Con l'approvazione dell'AdP e del DVS, nel luglio 2017¹⁶, il processo è giunto a un grado di maturazione che consente di interrogarci sul futuro: quali saranno i prossimi passi?

Come previsto dai contenuti dell'accordo, per gli scali Farini e San Cristoforo nell'ottobre 2018 è

¹⁶ Con 34 voti favorevoli, 4 contrari e nessun astenuto.

stato lanciato un concorso in due fasi per la definizione di un masterplan; allo stesso modo, si prevede un concorso per il masterplan dello Scalo di Porta Romana. Per gli altri scali si seguiranno invece altre strade. È il caso, ad esempio, dello Scalo di Greco, il cui destino sarà l'esito dell'iniziativa *Reinventing Cities*, il bando internazionale lanciato da C40 che prevede l'alienazione di siti inutilizzati a favore di progetti di rigenerazione ambientale e urbana, cui Milano partecipa insieme ad altre 18 città del mondo. Il bando ha conosciuto una sua prima edizione pilota nel 2015: *Reinventer Paris*, iniziativa di rigenerazione urbana promossa dal sindaco di Parigi e presidente di C40, Hanne Hidalgo. La qualità attesa tecnico-progettuale delle proposte, fortemente orientata alla sostenibilità ambientale, sarà valutata con una serie di criteri e obiettivi come l'efficienza energetica, l'offerta di mobilità sostenibile, l'attenzione al verde e all'agricoltura, i benefici per la comunità, oltre che dell'offerta economica.

In generale, il tema dell'attuazione e delle forme dello sviluppo dei progetti è cruciale e delicato. Si auspica che saranno messi in campo metodi innovativi e procedure sperimentali per rispondere all'inedita complessità della sfida e che si sapranno trovare strumenti adeguati anche per gestire il tempo lungo delle trasformazioni (Pasqui 2017; DVS 2017a), attraverso l'attivazione degli usi temporanei di parte delle aree e delle strutture, ma anche con la capacità di realizzare "progetti anticipatori" dimostrativi; in altri termini, che possano trovare luogo pratiche di innesco delle trasformazioni.

Il processo sarà in ogni caso certamente ancora molto lungo e non privo di asperità.

Il progetto per gli scali non è perciò solo un progetto dello spazio che deve assumere le "ragioni dei luoghi" ma è anche un progetto di processo che risponda alle "ragioni dei tempi".

Disegnare innovativi processi attuativi e avviare la sperimentazione di nuove procedure *ad hoc*, a partire da un bilancio onesto e serio sulle esperienze milanesi recenti di scala comparabile e al di là della retorica dell'ottimismo del "modello Milano" o della scontentezza cronica, è necessario e urgente, considerando che gli strumenti ordinari non sembrano in grado di garantire né la certezza dei tempi, né la qualità degli esiti finali delle trasformazioni. Anche sulla nozione di "qualità" è importante concentrarsi e interrogarsi, giacché dovrebbe essere l'obiettivo prioritario di ogni azione urbanistica: una specie di qualità polisemica, che si riferisce a una risposta locale all'interno di un quadro globale; che attiene al carattere degli spazi, ma anche ai modi di usarli; al sistema di relazioni che il progetto è in grado di istituire con il contesto, ma anche al suo interno. Allo stesso modo, nel progetto, l'armatura dello spazio pubblico e la qualità del paesaggio sono irrinunciabili. Senza "un'armatura collettiva" non si avranno mai luoghi generatori di urbanità, di qualità urbana e – quindi – di vitalità sociale ed economica. Qualità urbana che, è bene ricordarlo, è di non facile definizione: espressione ambigua e retorica, sembra oggi molto più declinata sui temi della sostenibilità ambientale (incremento delle superfici verdi e drenanti, sistemi per la mobilità dolce, efficientamento energetico degli edifici, ecc.), che non sul carattere e sulla forma degli spazi e dei volumi.

C'è da augurarsi che l'attenzione mostrata dalla città in questi ultimi due anni per il futuro degli scali possa mantenersi viva e operativa perché un

TRASPORTI & CULTURA N.52

campo di forze vibrante, ancorché conflittuale, aiuta a produrre scelte più ponderate e inclusive. Alla società civile spetta di saper essere ancora vigile sul destino della città; alla politica spetta la capacità di saperla ascoltare e di cogliere e mettere a sistema le insospettabili risorse che lì si esprimono; ai tecnici e ai professionisti l'esercizio di competenze affilate e aggiornate; agli operatori l'intelligenza di comprendere che una città ben progettata si vende meglio: la sfida della trasformazione degli scali, e Milano, ne ha sicuramente bisogno.

© Riproduzione riservata

Bibliografia

Balducci, Alessandro. 2017. "L'accordo mancato sugli scali". In *Territorio* 82, pp. 38-39.

Brenna, Sergio. 2010. *La strada lombarda. Progetti per una Milano città madre della propria cultura insediativa*. Roma: Gangemi.

Bruzzese, Antonella. 2012. "Il recupero degli scali ferroviari a Milano. Un'opportunità per ripensare il ruolo del progetto urbano." Atti della XV Conferenza Nazionale SIU. In *Planum. The journal of urbanism* 25, vol.2: pp. 116-123.

Consonni, Giancarlo e Tonon, Graziella. 2001. "La terra degli ossimori. Caratteri del territorio e del paesaggio della Lombardia contemporanea". In *Caratteri del territorio e del paesaggio della Lombardia contemporanea*, a cura di Bigazzi, Duccio e Meriggi, Marco, pp. 114-126. Torino: Einaudi.

Castaldo, Giovanni e Granato, Adriana (a cura di). 2015. *Un progetto per gli scali ferroviari milanesi*. Sant'Arcangelo di Romagna: Maggioli.

Cerasoli, Mario, (a cura di). 2012. *Politiche ferroviarie, modelli di mobilità e territorio Le ferrovie italiane nell'epoca della pseudo liberalizzazione*. Roma: Aracne.

Comune di Milano. 1985. *Documento direttore del progetto Passante*.

Comune di Milano. 1985. *Studi di Inquadramento nord-ovest/sud-est*.

Comune di Milano. 2012. *Piano di Governo del Territorio (PGT)*.

Comune di Milano, DASTU. 2014. *Trasformazione degli scali ferroviari milanesi. Esiti di un confronto su attese, esigenze e desideri degli attori locali*.

Comune di Milano. 2017a. *Documento di Visione Strategica (DVS)*.

Comune di Milano. 2017b. *Accordo di Programma Scali Ferroviari (AdP)*.

Coppetti, Barbara e Cozza, Cassandra (a cura di). 2017. *Ri-formare Milano. Progetti per aree ed edifici in stato di abbandono*. Milano-Torino: Pearson.

Guarisco, Gabriella. 2012. "Gli scali ferroviari di Milano: la conservazione nella trasformazione". In *Milano scali ferroviari*, a cura di Sara Protasoni, pp. 151-161. Milano: Libraccio Editore.

Grandi, Maurizio e Pracchi, Attilio. 2012. "Le vite degli altri. Osservazioni sull'edilizia residenziale milanese recente". In *QA24. Casa e città, Quaderni del Dipartimento di Progettazione dell'Architettura del Politecnico di Milano*, pp. 84-103. Cuneo: Araba Fenice.

Guidarini, Stefano. 2012. "Delirious Milàn. Lo stile delle trasformazioni urbane milanesi". In *QA24. Casa e città, Quaderni del Dipartimento di Progettazione dell'Architettura del Politecnico di Milano*, pp. 114-123. Cuneo: Araba Fenice.

Montedoro, Laura. 2011. *Una scelta per Milano. Scali ferroviari e trasformazione della città*. Macerata: Quodlibet.

Montedoro, Laura. 2013. "Scali ferroviari a Milano: a che punto siamo." In *Urbanistica Informazioni* 249-250: pp. 17-20.

Montedoro, Laura, (a cura di): 2018. *Le grandi trasformazioni urbane. Una ricerca e un dibattito per gli scali milanesi*. Milano: Fondazione OAMi.

Mussinelli, Elena. 2015. "La rilevanza ambientale degli scali ferroviari milanesi". In *Un progetto per gli scali ferroviari milanesi*, a cura di Giovanni Castaldo e Adriana Granato, pp. 15-24. Sant'Arcangelo di Romagna: Maggioli.

Mussinelli, Elena e Marchegiani, Cristina. 2012. "La valorizzazione degli scali ferroviari dismessi." In *Techne* 3, Firenze: Firenze University Press.

Pasqui, Gabriele. 2015. "Politiche e strumenti per la trasformazione". In *Un progetto per gli scali ferroviari milanesi*, a cura di Castaldo, Giovanni e Granato, Adriana, pp. 33-39. Sant'Arcangelo di Romagna: Maggioli.

Pasqui, Gabriele. 2017. "Scali ferroviari e urbanistica milanese". In *Planum. The Journal of Urbanism* 34: pp. 1-24.

Protasoni, Sara (a cura di). 2012. *Milano scali ferroviari*. Milano: Libraccio Editore.

Pucci, Paola. 2012. "Liberalizzazioni nel settore ferroviario ed effetti sulle politiche di trasformazione fondiaria. Il caso degli scali ferroviari a Milano". In *Politiche ferroviarie, modelli di mobilità e territorio Le ferrovie italiane nell'epoca della pseudo liberalizzazione*, a cura di Cerasoli, Mario, pp. 68-83. Roma: Aracne.

Redaelli, Vito. 2018. "Infrastrutture ferroviarie al centro della rigenerazione urbana". In *Le grandi trasformazioni urbane. Una ricerca e un dibattito per gli scali milanesi*, a cura di Montedoro Laura, pp. 110-113. Milano: Fondazione OAMi.

Rykwert, Joseph. 2000. *The seduction of place, The history and future of the city*. New York: Vintage Books. Trad. It. 2003, *La seduzione del luogo. Storia e futuro della città*. Torino: Einaudi.

Zambrini, Guglielmo. 1982. "Il Passante: un progetto per Milano". In *Casabella* 485: pp. 38-39.

Zambrini, Guglielmo. 1983. "I rischi dei Passanti ferroviari senza funzioni urbane". In *Casabella* 494: pp. 24-25.